



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 28 stycznia 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	Wojciech Robaczyński (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Klaudia Stelmaszczyk
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Głuch
Protokolant:		<i>Paweł Matusiak</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 stycznia 2016 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt: KO.0022-132-1-31/15, którym Komisja wymierzyła Obwinionemu (...) - pełniącemu w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - karę pieniężną w kwocie 4.000 zł za naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na:

1. Udzieleniu w dniu 8 marca 2013 r. dotacji celowej Gminnemu Klubowi Sportowemu (...) na realizację zadania: „Sportowa rywalizacja” z naruszeniem zasad udzielania dotacji poprzez nieodrzczenie z przyczyn formalnych złożonej przez klub oferty z dnia 14 lutego 2013 r. na realizację zadań własnych gminy, która została podpisana jedynie przez Prezesa Stowarzyszenia, podczas gdy Statut klubu do jego reprezentacji wymagał współdziałania dwóch upoważnionych członków zarządu, czym naruszono postanowienia ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań z zakresu sportu

kwalifikowanego stanowiącego załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 10/2013 Wójta Gminy (...) w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań przez kluby sportowe działające na terenie Gminy (...) z dnia 23 stycznia 2013 r. wydanego na podstawie uchwały Rady Gminy (...) Nr 20/III/2011 z dnia 26 stycznia 2011 r. w sprawie określenia warunków i trybu wspierania, w tym finansowego, rozwoju sportu kwalifikowanego na obszarze Gminy (...), co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

2. Wydatkowaniu w okresie od dnia 1 lipca 2012 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. oraz w 2013 r. dochodów uzyskanych z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących na finansowanie innych zadań niż wskazane w art. 20d ustawy o drogach publicznych, tj.:

a) w 2012 r. środki w wysokości:

- 434.238,35 zł przeznaczono na budowę obiektu sportowego (...) (pokryto udział własny gminy),
- 45.003,82 zł przeznaczono na budowę placów zabaw (pokryto udział własny gminy);

b) w 2013 r. środki w wysokości:

- 786.907,31 zł przeznaczono na utrzymanie Straży Gminnej w (...),
- 235.911,04 zł przeznaczono na budowę świetlicy wiejskiej w (...) (pokryto udział własny gminy),
- 146.236,35 zł przeznaczono na wybudowanie parkingu w (...) i uporządkowanie terenu przy drodze obok Orlika,
- 56.221,70 zł przeznaczono na zagospodarowanie placu zabaw przy świetlicy w (...) (pokryto udział własny gminy);

czym naruszono art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Nieprzeprowadzeniu w latach: 2012 - 2013 inwentaryzacji gruntów należących do gminy (...) drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i

weryfikacji realnej wartości tych składników, czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4. Nieprzekazaniu w terminie (tj. do dnia 13 października 2014 r.) do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w formie dokumentu elektronicznego sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za III kwartał 2014 r. (sprawozdanie przekazano w dniu 20 stycznia 2015 r., tj. 100 dni po terminie), czym naruszono § 4 pkt 3 lit. a w zw. z § 11 ust. 4 i § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w zw. z postanowieniami załącznika nr 44 do w/w rozporządzenia, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji obciążyła Obwinionego 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

Sygn. akt BDF1.4800.156.2015

Orzeczeniem z dnia 6 października 2015r. o sygn. akt K0.0022-132-1-31/15 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (dalej zwana Regionalną Komisją Orzekającą lub Komisją Orzekającą I instancji) uznała (...) - Wójta Gminy (...) za odpowiedzialnego popełnienia zawinionych naruszeń dyscypliny finansów publicznych polegających na:

1. Udzieleniu w dniu 8 marca 2013r. dotacji celowej Gminnemu Klubowi Sportowemu (...) na realizację zadania: „Sportowa rywalizacja” z naruszeniem zasad udzielania dotacji poprzez nieodrżucenie z przyczyn formalnych złożonej przez klub oferty z dnia 14 lutego 2013r. na realizację zadań własnych gminy, która została podpisana jedynie przez Prezesa Stowarzyszenia, podczas gdy Statut klubu do jego reprezentacji wymagał współdziałania dwóch upoważnionych członków zarządu, czym naruszono postanowienia Ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań z zakresu sportu kwalifikowanego stanowiącego załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 10/2013 Wójta Gminy (...) w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań przez kluby sportowe działające na terenie Gminy (...) z dnia 23 stycznia 2013r. wydanego na podstawie uchwały Rady Gminy (...) Nr 20/N/2011 z dnia 26 stycznia 2011 roku w sprawie określenia warunków i trybu wspierania, w tym finansowego, rozwoju sportu kwalifikowanego na obszarze Gminy (...), co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
2. Wydatkowaniu w okresie od dnia 1 lipca 2012r. do dnia 31 grudnia 2012r. oraz w 2013r. dochodów uzyskanych z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących na finansowanie innych zadań niż wskazane w art. 20d ustawy o drogach publicznych, tj.:
 - a) w 2012r. środki w wysokości:
 - 434.238,35 zł przeznaczono na budowę obiektu sportowego Orlik w (...) (pokryto udział własny gminy),
 - 45.003,82 zł przeznaczono na budowę placów zabaw (pokryto udział własny gminy);
 - b) w 2013r. środki w wysokości:
 - 786.907,31 zł przeznaczono na utrzymanie Straży Gminnej w (...),

Sygn. akt BDF1.4800.156.2015

- 235.911,04 zł przeznaczono na budowę świetlicy wiejskiej w (...) (pokryto udział własny gminy),
- 146.236,35 zł przeznaczono na wybudowanie parkingu w (...) przy Orliku i uporządkowanie terenu przy drodze obok Orlika,
- 56.221,70 zł przeznaczono na zagospodarowanie placu zabaw przy świetlicy w (...) (pokryto udział własny gminy);

czym naruszono art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. Nieprzeprowadzeniu w latach: 2012 - 2013 inwentaryzacji gruntów należących do gminy (...) drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników, czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
4. Nieprzekazaniu w terminie (tj. do dnia 13 października 2014r.) do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w formie dokumentu elektronicznego sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za III kwartał 2014r. (sprawozdanie przekazano w dniu 20 stycznia 2015r., tj. 100 dni po terminie), czym naruszono § 4 pkt 3 lit. a w zw. z § 11 ust. 4 i § 16 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w zw. z postanowieniami załącznika nr 44 do w/w rozporządzenia, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca za przypisane Obwinionemu czyny, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymierzyła karę pieniężną w wysokości 4.000 zł oraz na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zobowiązała Obwinionego do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kwoty 291,71 zł tytułem kosztów postępowania.

Sygn. akt BDF1.4800.156.2015

W odniesieniu do poszczególnych czynów, Regionalna Komisja Orzekająca dokonała następujących ustaleń faktycznych i ocen:

I. Wójt Gminy (...) w dniu 23 stycznia 2013 r. wydał zarządzenia w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań przez kluby sportowe działające na terenie Gminy (...), które w załączniku nr 1 zawiera Ogłoszenie otwartego konkursu ofert na realizację zadań z zakresu sportu kwalifikowanego. W ogłoszeniu wskazano, że dotacja może być przyznana oferentowi, który złoży w terminie ofertę, o której mowa w § 6 uchwały Rady Gminy (...) Nr 20/111/2011 z dnia 26 stycznia 2011 roku w sprawie określenia warunków i trybu wspierania, w tym finansowego, rozwoju sportu kwalifikowanego na obszarze Gminy (...). Do oferty należało dołączyć statut podmiotu, sprawozdanie finansowe i merytoryczne za poprzedni rok, a „wszystkie dokumenty stanowiące wniosek oraz jego załączniki muszą być złożone w postaci oryginału lub kserokopii potwierdzonej za zgodność z oryginałem i podpisane przez uprawnione osoby, zgodnie ze statutem i KRS”. W postępowaniu ofertę złożył Gminny Klub Sportowy (...). Oferta ta została podpisana jedynie przez Prezesa klubu. Tymczasem, z § 31 Statutu klubu wynika, że „do ważności oświadczeń woli w zakresie praw, podejmowania zobowiązań majątkowych oraz udzielania pełnomocnictw, wymagane są podpisy co najmniej dwóch upoważnionych członków Zarządu, w tym Prezesa lub Sekretarza”. Z klubem tym (reprezentowanym jednoosobowo przez Prezesa) podpisano w dniu 8 marca 2013r. umowę nr I/S/2013, mocą której przekazano na realizację zadania: „Sportowa rywalizacja” kwotę 70.000 zł.

Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że uznanie oferty Gminnego Klubu Sportowego (...) za prawidłową, a następnie zawarcie umowy u udzielenie tejże dotacji w sytuacji, gdy zarówno oferta jak i umowa zostały podpisane jedynie przez Prezesa klubu, podczas gdy Statut stowarzyszenia wymagał reprezentacji łącznej, należy uznać za dokonane z naruszeniem zasad udzielania dotacji określonych w Ogłoszeniu otwartego konkursu ofert na realizację zadań z zakresu sportu kwalifikowanego stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 10/2013 w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań przez kluby sportowe działające na terenie Gminy (...).

Regionalna Komisja Orzekająca, że nie ma wątpliwości, co do winy Obwinionego w zakresie udzielenia powyższej dotacji celowej z naruszeniem opisanych zasad udzielania

dotacji, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 8 pkt 1 ustawy. Obwiniony, jako osoba uznająca ostatecznie ofertę za prawidłową oraz na etapie zawierania umowy z beneficjentem, powinien dopilnować wszelkich prawidłowości zarówno w zakresie składania ofert jak i przy podpisywaniu umowy.

II. W latach: 2012 - 2013 gmina (...) z tytułu grzywien za naruszenie przepisów ruchu drogowego ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących uzyskała dochody w łącznej wysokości 3.754.501,78 zł, z czego:

a) w 2012 r. środki w wysokości 434.238,35 zł przeznaczono na budowę obiektu sportowego ORLIK w (...) (pokryto udział własny gminy), 45.003,82 zł przeznaczono na budowę placów zabaw (pokryto udział własny gminy);

b) w 2013 r. środki w wysokości 786.907,31 zł przeznaczono na utrzymanie Straży Gminnej w (...), 235.911,04 zł przeznaczono na budowę świetlicy wiejskiej w (...) (pokryto udział własny gminy), 146.236,35 zł przeznaczono na wybudowanie parkingu w (...) przy Orliku i uporządkowanie terenu przy drodze obok Orlika, 56.221,70 zł przeznaczono na zagospodarowanie placu zabaw przy świetlicy w (...) (pokryto udział własny gminy).

Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że stosownie do brzmienia art. 20d ustawy o drogach publicznych, dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących, jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają w całości na finansowanie:

- 1) zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową;
- 2) utrzymania i funkcjonowania infrastruktury oraz urządzeń drogowych, w tym na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym popularyzację przepisów ruchu drogowego, działalność edukacyjną oraz współpracę w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi.

Natomiast z art. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 poz.1383 z późn. zm.) wynika, że koszty związane z funkcjonowaniem straży gminnych są pokrywane z budżetu gminy.

Sygn. akt BDF1.4800.156.2015

Analiza powyższych przepisów jednoznacznie wskazuje, zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, że formułując art. 20d ustawy o drogach publicznych ustawodawca ściśle określił zadania (cele), na jakie można przeznaczyć środki uzyskane w określony wyżej sposób. Tak precyzyjne wskazanie przeznaczenia tych dochodów wyklucza możliwość ich przeznaczenia na szeroko rozumiane funkcjonowanie straży gminnej - tym bardziej, że w art. 5 ustawy o strażach gminnych wskazano sposób finansowania jej działalności. Również przeznaczenie części dochodów na budowę obiektu sportowego, świetlicy wiejskiej, placów zabaw oraz prace porządkowe terenów gminnych nie zawiera się w katalogu zadań wymienionych w art. 20d ustawy o drogach publicznych.

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, z powyższego wynika, że przeznaczenie dochodów uzyskanych z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących w łącznej wysokości 1.704.518,57 zł na funkcjonowanie Straży Gminnej oraz na wymienione wyżej zadania inwestycyjne zostało dokonane z naruszeniem art. 20d ustawy o drogach publicznych. Powyższym naruszono art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który nakazuje jednostkom sektora finansów publicznych dokonywać wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, co z kolei wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy.

Regionalna Komisja Orzekająca zwraca uwagę, że Obwiniony wyjaśnił na rozprawie, iż Gmina (...) nie jest gminą o wysokich dochodach własnych i środki, o których mowa, stanowiły ważny element w planowaniu inwestycji, jak i planowaniu całego budżetu gminy, zaś sposób wydawania tych środków stanowił udział własny w poszukiwaniu środków zewnętrznych na planowane inwestycje. Powyższe potwierdza, zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, że winę za powyższy stan rzeczy ponosi Obwiniony jako osoba dopuszczająca się naruszenia wspomnianych przepisów oraz jako osoba zatwierdzająca tego rodzaju wydatki.

III. Gmina nie przeprowadziła inwentaryzacji gruntów komunalnych o wartości 1.747.940 zł (wg stanu na koniec 2012 r.) oraz o wartości 1.760.820 zł (wg stanu na koniec 2013 r.). Z wyjaśnień Obwinionego wynika, że grunty w latach: 2012 - 2013 nie zostały zinwentaryzowane, lecz złożono jedynie zestawienia o stanie gruntów oraz zestawienia działek dla obrębu (...), a także że obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji leżał w zakresie czynności Referenta ds. Gospodarki Nieruchomościami i Promocji, zaś inne

osoby nie miały powierzonych obowiązków w zakresie inwentaryzacji gruntów. Jednak, zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, analiza zakresu czynności Referenta ds. Gospodarki Nieruchomościami i Promocji nie wskazała, aby tego rodzaju obowiązki zostały mu przypisane.

Komisja Orzekająca I instancji uznała, że zgromadzony materiał dowodowy nie pozwala na uznanie sporządzonych przez gminę zestawień działek za ich inwentaryzację w rozumieniu przepisów ustawy o rachunkowości. Zgodnie z art. 26 ust 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2 art. 26 ust. 1 tej ustawy, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Komisja Orzekająca I instancji uznała, że w latach 2012-2013 doszło do zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji gruntów gminnych, co naruszyło wskazany przepis ustawy o rachunkowości oraz wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 ustawy. Winę za powyższe naruszenie ponosi Obwiniony.

- IV. Jednostka nie przekazała w terminie (tj. do dnia 12 października 2014r.) w formie dokumentu elektronicznego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za III kwartał 2014r. Sprawozdanie to w formie dokumentu elektronicznego wpłynęło dopiero w dniu 20 stycznia 2015r., tj. 100 dni po terminie.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, poprzez nieprzekazanie w terminie do Regionalnej Izby Obrachunkowej w formie dokumentu elektronicznego sprawozdania Rb-27ZZ za III kwartał 2014 r. naruszono § 4 pkt 3 lit. a w związku z § 11 ust. 4 i § 16

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 19 z późn. zm.) w zw. z postanowieniami załącznika nr 44 do ww. rozporządzenia. Zgodnie z treścią § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej do sporządzania i przekazywania w imieniu jednostki m. in. sprawozdań Rb-27ZZ w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego są obowiązani przewodniczący zarządów jednostek samorządu terytorialnego (w tym przypadku Obwiniony jako wójt Gminy (...)). Z § 16 rozporządzenia wynika, że kierownicy państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych oraz naczelnicy urzędów skarbowych sporządzający sprawozdania są obowiązani do ich terminowego przekazywania odbiorcom tych sprawozdań. Natomiast stosownie do treści § 11 ust. 4 cyt. rozporządzenia sprawozdanie Rb-27ZZ zarządy jednostek samorządu terytorialnego przekazują w formie dokumentu elektronicznego do Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa oraz do wiadomości właściwych izb obrachunkowych.

Komisja Orzekająca I instancji zauważa, że terminy złożenia sprawozdania Rb-27ZZ zawarte są w Załączniku 44 Terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego do cyt. rozporządzenia Ministra Finansów. Z Tabeli B - „Sprawozdania kwartalne (za I, II, III kwartały)” załącznika wynika, że kwartalne sprawozdania Rb-27ZZ zarządy jednostek samorządu terytorialnego winny złożyć regionalnej izbie obrachunkowej (w tym przypadku RIO w Gdańsku) nie później niż 12 dni po upływie okresu sprawozdawczego - tj. w przypadku sprawozdania za III kwartał 2014r. – do dnia 12 października 2014r.

Komisja Orzekająca I instancji uznała zatem, że nieprzekazanie w terminie w formie dokumentu elektronicznego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przedmiotowego sprawozdania naruszyło postanowienia przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów, co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art.18 pkt 2 ustawy. Winę za powyższy czyn ponosi Obwiniony.

W efekcie, Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że w sprawie miały miejsca „wszystkie cztery przypadki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tj.: określone w

Sygn. akt BDF1.4800.156.2015

art. 8 pkt 1; art. 11; art. 18 pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”.

Za popełnione naruszenia Regionalna Komisja Orzekająca, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 ustawy, wymierzyła Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 4.000 zł., „mieszczącą się w dolnym przedziale kwotowym możliwej do wymierzenia za naruszenie dyscypliny finansów publicznych kary pieniężnej w wysokości: od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia wynoszącego na chwilę orzekania 2.917,10 zł - zgodnie z art. 26 ust. 3 ww. ustawy w związku z art. 5 ust.7 oraz art. 5c ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 592, 908 i 1456) i w związku z obwieszczeniem Prezesa GUS w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2010 r. i w drugim półroczu 2010 r. (M.P. z 2011 r. Nr 15 poz.156). Miesięczne wynagrodzenie Wójta Gminy, obliczone jak za urlop wypoczynkowy w 2014 roku wynosiło 11.380,37 zł. Tak więc według wyliczenia: minimalna wysokość kary pieniężnej wynosi 2.845,10 zł, maksymalna natomiast wynosi 56.901,90 zł.” Jako okoliczność łagodzącą przy wymierzaniu kary Komisja Orzekająca I instancji wzięła pod uwagę dotychczasową niekaralność Obwinionego. Jako okoliczność obciążającą natomiast w świetle przytoczonego stanu prawnego oraz opisanych okoliczności faktycznych „Komisja uznała, że winę za popełnienie wskazanych nieprawidłowości ponosi (...) - Wójt Gminy (...), który udzielił opisanej dotacji celowej jak i dokonał znacznych kwot wydatków ze środków uzyskanych z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących uzyskanych z nałożonych mandatów, a ponadto - zgodnie z treścią art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - odpowiada za całość gospodarki finansowej kierowanej przez siebie jednostki, której niewątpliwie elementem jest zarówno udzielanie dotacji jak i wydatkowanie środków uzyskanych z nałożonych mandatów. Wójtowi Gminy przypisano również odpowiedzialność za zaniechanie inwentaryzacji gruntów, bowiem nie powierzył on innej osobie (za jej zgodą) obowiązków w tym zakresie. Należy również wskazać, że (...) pełniąc funkcję Wójta Gminy działa jako przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej - z czym związana jest bezpośrednia odpowiedzialność za terminowe przekazywanie odbiorcom sprawozdań budżetowych.”

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, powyższych naruszeń można było uniknąć przy dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie w/w obowiązków. Według Regionalnej Komisji Orzekającej, charakter naruszeń dyscypliny finansów

publicznych, liczba nieprawidłowości, ich rozmiar oraz stopień szkodliwości dla finansów publicznych uzasadniają wymierzenie kary pieniężnej. Takie rozstrzygnięcie w zakresie kary jest adekwatne do stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych, odniesie swe cele zapobiegawcze oraz dyscyplinujące w zakresie oddziaływania społecznego.

O kosztach postępowania Komisja orzekła na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy.

Od powyższego orzeczenia odwołanie – co do części dotyczącej wymiaru kary - pismem z dnia 4 listopada 2015 r. - złożył Obwiniony (...). Zaskarżonemu orzeczeniu Obwiniony zarzucił naruszenie przepisów art. 31 ust. 1, art. 33, art. 34a i art. 35 ustawy, polegające na pominięciu zasady gradacji kar i zastosowaniu kary surowszej przy możliwości osiągnięcia celów karania wymierzeniem kar mniej restrykcyjnych niż kara grzywny w znacznej wysokości. Stawiając powyższy zarzut Obwiniony wniósł o zmianę orzeczenia w zaskarżonej części „poprzez zastosowanie kary upomnienia, kary nagany, względnie kary grzywny nie przekraczającej kwoty 1.000,00 zł”.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony stwierdził, że przyznał się do popełnienia zarzuconych mu czynów, „przyjmując w całej rozciągłości odpowiedzialność za ich zaistnienie. Komisja Regionalna Orzekająca przyjęła, że do popełnienia zarzuconych mi czynów doszło w warunkach mojej uprzedniej niekaralności. Zastosowanie więc w tych okolicznościach kary grzywny w znacznej wysokości, z pominięciem kary upomnienia i kary nagany, o których mowa w art. 31 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - jest niewątpliwie niewspółmierne do stopnia zawinienia. Z treści art. 33 ust. 1 ustawy wynika, iż wymierzanie kary powinno uwzględniać stopień szkodliwości czynów dla finansów publicznych, stopień winy sprawcy, a także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz jej cele zapobiegawcze i dyscyplinujące. Obu przesłanek tych Komisja Regionalna - nie uwzględniła.”

Następnie Obwiniony zauważył: „Zarzucone czyny nie spowodowały żadnych wymiernych strat dla finansów publicznych. Stanowią one też przypadki o nieznacznym stopniu szkodliwości i znaczenia, by nie uznać ich za wręcz błahe. Zarzucanych czynów dopuściłem się w ramach działania w dobrej wierze i bez woli celowego i świadomego naruszania zasad gospodarowania finansami publicznymi.” I następnie: „Nie sposób więc przypisać mi znacznego stopnia zawinienia, a już z pewnością spowodowania wymiernych strat budżetowych. Skoro zatem - w myśl art. 36 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów

publicznych możliwe jest nawet odstąpienie od wymierzenia kary przy stwierdzeniu odpowiednich właściwości sprawcy czynu i odpowiednich okoliczności i rodzaju naruszenia dyscypliny finansów publicznych, - to tym bardziej zasadne wydaje się zastosowanie łagodniejszych środków karnych.”

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej zwana Główną Komisją Orzekającą) zważyła, co następuje.

Odwołanie Obwinionego nie może być uwzględnione.

Główna Komisja Orzekająca stwierdza na wstępie, że zarówno ustalenia faktyczne, jak i analiza prawna dokonana przez Komisję Orzekającą I instancji są prawidłowe. Obwiniony dopuścił się przypisanych mu w sentencji zaskarżonego orzeczenia naruszeń dyscypliny finansów publicznych, a jego odpowiedzialność za zawinione zachowanie w tym zakresie nie budzi wątpliwości, co zostało w sposób przekonujący uzasadnione w uzasadnieniu orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej. Należy przy tym zaznaczyć, że ustalenia Komisji Orzekającej I instancji nie były podważane w odwołaniu Obwinionego, które dotyczyło wyłącznie rodzaju i wymiaru orzeczonej kary .

Główna Komisja Orzekająca nie podziela zarzutów podniesionych przez Obwinionego co do orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w części dotyczącej kary. W szczególności nie można przyjąć, że – jak twierdzi Obwiniony – wymierzenie kary pieniężnej w wysokości 4.000 zł „jest niewątpliwie niewspółmierne do stopnia zawinienia”. Przeciwnie, uwzględniając całokształt zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego trzeba uznać, że wymierzona Obwinionemu kara jest adekwatna do przypisanej mu odpowiedzialności za dokonane cztery rodzaje naruszeń dyscypliny finansów publicznych.

Jest prawdą, że w świetle art. 31 ust. 1 ustawy, kara pieniężna została przez ustawodawcę uszeregowana jako trzecia w kolejności co do surowości – zaczynając od najłagodniejszej – kara przewidziana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Kara ta jest ponadto stopniowalna, zgodnie z art. 31 ust. 2 i 3 ustawy.

Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że decydując o wymierzeniu kary pieniężnej, w wysokości 4.000 zł, Komisja Orzekająca I instancji nie nazbyt surowo określiła jej wysokość,

gdyż na poziomie zbliżonym zdecydowanie bardziej do dolnej, nie górnej dopuszczalnej granicy.

Okoliczności stwierdzonych naruszeń i ich charakter w pełni uzasadniały zastosowanie kary pieniężnej. Należy wskazać, że kara ta została orzeczona za wszystkie naruszenia opisane w sentencji orzeczenia, przy czym – zdaniem Głównej Komisji Orzekającej – szczególny ładunek szkodliwości czynu dla finansów publicznych tkwi w czynach opisanych w punkcie 2 sentencji orzeczenia, polegających na wydatkowaniu środków uzyskanych z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących z naruszeniem art. 20 d ustawy o drogach publicznych, co z kolei stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W toku kontroli ustalono, czego Obwiniony skutecznie nie zakwestionował, że część środków z tego tytułu – w wysokości 434.238,35 zł i 45.003,82 zł (łącznie 479.242,17 zł) w 2012 r. oraz 786.907,31 zł, 235.911,04 zł, 148,236,35 zł i 56.221,70 zł (łącznie 1.227.276,40 zł) w 2013 r., przeznaczono na inne cele, niż wskazane w art. 20d ustawy o drogach publicznych. Na znaczny stopień szkodliwości czynów dla ładu finansów publicznych wskazuje nie tylko znaczna wysokość kwot wydatkowanych niezgodnie z prawem, ale i okoliczności działania Obwinionego jako wójta gminy, który zdawał sobie sprawę z nieprawidłowości przy wydatkowaniu przedmiotowych środków. Należy w tym miejscu odwołać się do treści wyjaśnień złożonych przez Obwinionego na rozprawie przed Regionalną Komisją Orzekającą. Obwiniony stwierdził m.in. (cytat z protokołu rozprawy z dnia 6 października 2015 r.): „(...) Gmina (...) nie jest gminą o wysokich dochodach własnych i te środki stanowiły dość ważny element w planowaniu inwestycji, jak i planowaniu ogólnie budżetu. Zarzucany sposób wydawania tych środków, był to udział własny w poszukiwaniu środków zewnętrznych, aby pomnożyć dochody gminy i zainwestować te środki. Gdyby nie zapis w ustawie nikt nie miałby wątpliwości, że jest to prawidłowy sposób pomnażania pieniędzy. Był to sposób na pomnożenie pieniędzy celem wykonania niezbędnych inwestycji oczekiwanych przez mieszkańców. (...)”. Przytoczona wypowiedź Obwinionego świadczy o tym, że opisane działania stanowiły celowe naruszenie obowiązujących zasad dla uzyskania środków na cele inwestycji gminnych. Nie można się zatem zgodzić z poglądem wyrażonym przez Obwinionego w odwołaniu, że opisanych czynów dopuścił się „w ramach działania w dobrej wierze i bez woli celowego i świadomego naruszania zasad gospodarowania finansami publicznymi”. Główna Komisja Orzekająca podkreśla – co jest przecież oczywiste dla każdego, kto analizuje zasady wydatkowania środków publicznych – że dążenie do

zapewnienia jednostce samorządu terytorialnego środków na inwestycje nie może być podejmowane z naruszeniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Z tej perspektywy patrząc, opisane naruszenie należy ocenić jako niosące za sobą znaczny stopień szkodliwości dla finansów publicznych. Od Obwinionego, jako wójta gminy, należałoby oczekiwać szczególnej dbałości o to, aby w kierowanej przez niego jednostce przepisy prawa były właściwie respektowane.

Zgodnie z art. 34a ustawy, w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny, można wymierzyć karę pieniężną albo karę nagany. Jednak przytoczone argumenty przemawiają za trafnością zastosowania wobec Obwinionego kary pieniężnej, przy uwzględnieniu także pozostałych czynów, w zakresie których przypisano Obwinionemu odpowiedzialność.

Komisja I instancji orzekła karę w wysokości 4.000 zł, do czego miała w warunkach sprawy pełne podstawy. Wysokość tej kary uznać należy, zdaniem Głównej Komisji Orzekającej, za umiarkowaną i w pełni uzasadnioną okolicznościami sprawy. Nie istnieją zatem podstawy do jej obniżenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.