



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 11 czerwca 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Piotr Kaczorkiewicz</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Paweł Kryczko (spr.)</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Marek Głuch</i>
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 11 czerwca 2015 r., odwołania wniesionego przez (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi z 12 stycznia 2015 r. sygn. akt: NDB-50/Ł/22/2014, którym Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, poprzez wydatkowanie w okresie od 14 października do 19 października 2010 r. dotacji celowej w łącznej wysokości 2.004.005,33 zł niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie zawartej z Wojewodą Łódzkim Nr 36/NPPDL/FE.V/2010 z dnia 23 kwietnia 2010 r. o dofinansowanie projektu pn.: „Budowa drogi gminnej w miejscowościach (...)”, w ramach Programu Wieloletniego pn.: „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 - 2011”, tj. na uregulowanie bieżących zobowiązań nie objętych umową o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa przedmiotowego zadania, z naruszeniem art. 168 ust. 4, art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych i którym wymierzyła Obwinionemu karę nagany oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

Uzasadnienie

Rozpatrując odwołanie GKO ustaliła, co następuje.

Wniosek o ukaranie (...)– pełniącego w czasie popełnienia czynu funkcję Wójta Gminy (...)– pismem z dnia 31 lipca 2014 r. złożył Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi. We wniosku zarzucono Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 9 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej „ustawą”), zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, poprzez wydatkowanie w okresie 14 października do 19 października 2010 roku dotacji celowej w łącznej wysokości 2.004.005,33 zł niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie zawartej z Wojewodą Łódzkim z dnia 23 kwietnia 2010 roku o dofinansowanie projektu pn.: "Budowa drogi gminnej w miejscowościach (...)", w ramach Programu Wieloletniego pn.: "Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 - 2011", tj. na uregulowanie bieżących zobowiązań nie objętych umową o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa przedmiotowego zadania, z naruszeniem art.168 ust, art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Zawiadomienie w tej sprawie złożył Wojewoda Łódzki pismem z dnia 10 kwietnia 2012 r. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających Rzecznik wszczął postępowanie wyjaśniające w

Sygn. akt BDF1.4800.44.2015

dniu 10 czerwca 2012 r., które następnie zawiesił postanowieniem z dnia 22 sierpnia 2012 r. Przyczyną zawieszenia postępowania było uzyskanie przez Rzecznika informacji o toczącym się postępowaniu sądowno-administracyjnym w sprawie skargi Gminy (...) na decyzję Ministra Finansów o zwrocie przez Gminę (...) dotacji celowej będącej przedmiotem postępowania w sprawie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Postępowanie sądowe ostatecznie zakończyło się wyrokiem NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., którym to wyrokiem oddalono skargę kasacyjną Gminy (...) na wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2012 oddalający skargę Gminy (...). W związku z powyższym 27 maja 2014 r. Rzecznik podjął zawieszone postępowanie wyjaśniające, które zakończył sformułowaniem wniosku o ukaranie w dniu 31 lipca 2014 r.

Rzecznik ustalił następujący stan faktyczny.

Wojewoda Łódzki i Gmina (...) podpisali w dniu 28 kwietnia 2010 r. umowę o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa wskazanego wyżej zadania.

Gmina pismem z dnia 17 marca 2010 r. poinformowała Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi o podpisaniu umów z wykonawcami zadania, załączając do pisma ich kserokopie.

W dniu 30 września 2010 r. Gmina złożyła w Wydziale Zarządzania Funduszami Europejskimi wniosek o wypłatę dotacji w wysokości 2.004.005,33 zł wraz z kserokopiami dokumentów potwierdzających wykonanie zadania.

Dotacja została przekazana na rachunek podstawowy Gminy (...) w dwóch transzach w dniu 14 i 15 października 2010 r.

Środki dotacji w łącznej kwocie 2.004.005,33 zł Gmina (...) wykorzystwała, w okresie od 15 do 19 października 2010 r., na uregulowanie bieżących zobowiązań. Po wykonaniu powyższych operacji Gmina na rachunku bankowym nie dysponowała środkami pieniężnymi umożliwiającymi zapłatę należności za wykonanie przedmiotowego zadania. Zgodnie z treścią § 4 ust. 11 Umowy o dofinansowanie środkami pochodzącymi z budżetu państwa przedmiotowego zadania Gmina zobowiązana była do rozliczenia przyznanej dotacji w terminie 10 dni od dnia otrzymania dotacji, czyli do dnia 25 października 2010 r. Natomiast zapłata należności wykonawcom przedmiotowego zadania dokonana została przez Gminę w dniach 9 listopada i 23 listopada 2010 r. ze środków pozyskanych w wyniku emisji obligacji komunalnych, które wpłynęły na rachunek bankowy Gminy w dniu 23 listopada 2010 r.

Rzecznik wniósł o wymierzenie Obwinionemu kary nagany.

RKO przy RIO w Łodzi rozpoznała wniosek o ukaranie na rozprawie w dniach: 14 listopada 2014r., 1 grudnia 2014r. i 12 stycznia 2015r. i wydała orzeczenie, którym uznała (...)

odpowiedzialnym za zarzucone mu naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wymierzyła mu karę nagany oraz obciążyła go kosztami postępowania.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja przedstawiła ustalony stan faktyczny, zgodny ze stanem faktycznym przedstawionym we wniosku o ukaranie. Komisja przedstawiła również przebieg postępowania sądowo-administracyjnego w sprawie zwrotu dotacji oraz zaznaczyła, że Wojewoda Łódzki, decyzją z dnia 24 września 2014r., zastosował wobec Gminy (...) ulgę finansową polegającą na umorzeniu należności głównej w wysokości 2.004.005,33 zł z tytułu wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem dotacji celowej udzielonej w 2010r. z budżetu państwa na realizację przedmiotowego zadania.

W trakcie postępowania obrońcy Obwinionego podkreślali, że bezpośrednie źródło zarzutów należy upatrywać w złej kondycji finansowej w jakiej znajdowała się Gmina (...) w momencie objęcia stanowiska przez (...). Ich zdaniem stwierdzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych jest niewystarczające dla przypisania odpowiedzialności w świetle ustawy, potrzebne jest udowodnienie winy. (...)nie miał obiektywnej możliwości postępowania w odmienny sposób i tym samym uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ponieważ Gmina posiadała wówczas zobowiązania wymagające natychmiastowej zapłaty, w związku z czym sytuacja gminy była bardzo trudna i złożona. W świetle art. 28 ust.2 ustawy, ocena, czy czyn należy uznać za społecznie szkodliwy powinna być dokonywana przy uwzględnieniu wagi naruszonych obowiązków, sposobu okoliczności ich naruszenia, a także skutków naruszenia. Jednakże użycie zwrotu "w szczególności" oznacza, że oceniając stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, należy oceniać także inne aspekty, chociażby okoliczności, w których doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W rozpatrywanym stanie faktycznym stwierdzone naruszenie nie wywołało negatywnych skutków. Inwestycja, której dotyczyła dotacja została zrealizowana i zapłacono wykonawcy w terminie z nim uzgodnionym (na podstawie porozumienia z dnia 15 października 2010r.). Przesunięcie terminu zapłaty umożliwiło uniknięcia konieczności zapłaty odsetek. Natomiast przedmiotowa droga jest użytkowana i służy mieszkańcom. W związku z powyższym, cel dotacji został zrealizowany. Przy czym przesunięcie środków finansowych było uzasadnione, ze względu na konieczność zapłaty wymagalnych zobowiązań, aby uniknąć konieczności zapłaty odsetek ustawowych. Jednocześnie organy gminy wiedziały, że środki na zapłatę za wykonanie zadania będą zapewnione z tytułu emisji obligacji. Podkreślono także wydanie przez Wojewodę Łódzkiego decyzji o umorzeniu należności z tytułu zwrotu dotacji wraz z odsetkami.

Sygn. akt BDF1.4800.44.2015

Odnosząc się do powyższej argumentacji Komisja podkreśliła, że w rozpatrywanym przypadku środki z dotacji mogły być przeznaczone przez Gminę (...) tylko na sfinansowanie robót lub dostaw objętych dotowanym zadaniem inwestycyjnym, wskazanym w umowie, w żadnym razie na zapłatę bieżących zobowiązań Gminy. Obwiniony, działając jako Wójt Gminy (...) wykorzystał środki przedmiotowej dotacji w sposób sprzeczny z brzmieniem art. 168 ust.4 ustawy o finansach publicznych, gdyż z tych środków dokonał zapłaty za inne bieżące zobowiązania. Znaczony charakter środków finansowych przekazywanych w ramach dotacji polega na tym, że środki te mogą być wykorzystane wyłącznie na określony cel, w tym przypadku cel określony w zawartej umowie - budowa drogi. Środki z dotacji przekazane na konto beneficjenta nie uzyskują przymiotu wartości prywatnej, co stwarzałoby możliwość swobodnego nimi dysponowania. Mają one nadal charakter publiczny i w konsekwencji można je wykorzystać jedynie w sposób ściśle określony przez dotującego. Wykorzystanie zaś następuje poprzez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja została przeznaczona. Jeśli środki finansowe przekazane w formie dotacji finansach publicznych, czyli wykorzystane dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Nie jest dozwolone nawet jedynie tymczasowe wykorzystanie przydzielonych środków niezgodnie z zawartą umową dotacyjną wskazanym w niej przeznaczeniem.

Komisja wzięła pod uwagę okoliczności w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także późniejszą decyzję Wojewody Łódzkiego o umorzeniu należnej do zwrotu kwoty dotacji z odsetkami. Trudna sytuacja finansowa Gminy, która istniała już w 2007r. na pewno nie upoważniała Wójta Gminy do prowadzenia szerokiego zakresu inwestycji. Obwiniony zdając sobie sprawę z kondycji finansowej gminy winien jako projektodawca i wykonawca budżetu gminy (zgodnie z art.233 i art.247 ustawy o finansach publicznych) dostosować zakres inwestycji do możliwości osiągniętych dochodów budżetu. Komisja nie zgodziła się ze stanowiskiem pełnomocników Obwinionego, że sytuacja finansowa Gminy powinna wpłynąć na zwolnienie Obwinionego z odpowiedzialności. Wręcz przeciwnie, to Obwiniony miał obiektywną możliwość poprawy sytuacji finansowej Gminy poprzez urealnienie planów inwestycyjnych Gminy w stosunku do możliwości finansowych. Wdrożenie naprawy finansów pozwoliłoby uniknąć powstania zobowiązań wymagalnych i tym samym wykorzystanie przyznanej dotacji w sposób niezgodny z przeznaczeniem. Oceniając stopień szkodliwości czynu Obwinionego dla finansów publicznych Komisja uznała, że jest on znaczny. Obwiniony mając obiektywny i bezpośredni wpływ na sytuację finansową gminy, uzyskał środki finansowe z tytułu dotacji nie zamierzając ich wykorzystać w terminie określonym w umowie dotacji (§ 4 pkt 11) do uregulowania zobowiązań

Sygn. akt BDF1.4800.44.2015

związanych z dotowaną inwestycją, gdyż w dniu otrzymania drugiej transzy dotacji (15 października 2010r.) dokonał zmiany umowy z wykonawcami przesuując termin zapłaty.

Odwołanie od powyższego orzeczenia – pismem z dnia 11 lutego 2015 – wniósł Obwiniony działający przez ustanowionego obrońcę. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono: 1) naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy, poprzez przypisanie (...) winy, pomimo braku możliwości uniknięcia naruszenia oraz dołożenia przez Obwinionego staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku (uniknięcia zaniechania); 2) naruszenie art. 89 ust. 1 ustawy, poprzez uchybienie obowiązkowi zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego w sprawie, w szczególności na okoliczność przyczynienia się Obwinionego w stopniu znacznym do doprowadzenia Gminy (...) do ciężkiej sytuacji finansowej w okresie objętym zarzutem, co miało realny wpływ na możliwość przypisania Obwinionemu odpowiedzialności oraz na okoliczność posiadania przezeń obiektywnej możliwości poprawy takiego stanu rzeczy w Gminie, 3) naruszenie art. 33 ust. 1 i 2 oraz 36 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy, poprzez brak odniesienia się przez Organ w sposób wymagany ustawą do okoliczności (obciążających i łagodzących) uzasadniających taki, a nie inny wymiar kary oraz przyczyn przesądzających o braku możliwości zastosowania wobec Obwinionego instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, co w konsekwencji uniemożliwiło kontrolę toku rozumowania Komisji w przedmiocie wymiaru kary oraz weryfikację kierujących nią w tym zakresie przesłanek. Obrońca wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie Obwinionego, ewentualnie o: uchylenie zaskarżonego orzeczenia i umorzenie postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ustawy ze względu na znikomą społeczną szkodliwość naruszenia dla finansów publicznych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Łodzi.

W uzasadnieniu odwołania, w odniesieniu do pierwszych dwóch zarzutów wskazano, że nie można przypisać winy Obwinionemu ze względu na regulację art. 19 ust. 2 ustawy, tj. z uwagi na fakt, iż naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Materiał dowodowy zgromadzony w niniejszej sprawie potwierdza wprawdzie wystąpienie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jednakże nie wykazano w sposób nie pozostawiający wątpliwości, że w zaistniałych okolicznościach Obwiniony miał obiektywną możliwość postępowania w odmienny sposób, który nie spowodowałby przy tym powstania uszczerbku

Sygn. akt BDF1.4800.44.2015

w budżecie Gminy i w konsekwencji mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W ocenie obrony nie można rozpatrywać kwestii możliwości przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za niewydatkowanie dotacji w określonym umową terminie w całkowitym oderwaniu od ustalenia szczególnych pobudek nim kierujących w celu zapobieżenia szkodzie w mieniu publicznym i związanej z tym ewentualnej możliwości zachowania zgodnego z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Zachowanie Obwinionego można zakwalifikować jako działanie w stanie wyższej konieczności. Obwiniony poświęcając dobro w postaci prawidłowości i terminowości wydatkowania przyznanej dotacji w kontekście ustawy o finansach publicznych zapobiegł innej, znacznej szkodzie finansowej w budżecie Gminy (...), związanej m.in. z możliwością nieotrzymania przez Gminę zaświadczenia o niezaleganiu ze składkami w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, przy braku natychmiastowej spłaty wymagalnych zobowiązań wobec tego podmiotu, co było niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania Gminy. Wszelkie działania Obwinionego w okresie objętym zarzutem były nastawione wyłącznie na ochronę polityki finansowej Gminy i wyciągnięcie jej z budżetowej zapaści. Wiązało się to z koniecznością podjęcia działań, związanych z przesunięciami ewidencyjno-księgowymi wydatków. Nie sposób wobec tego przyjąć za Regionalną Komisją Orzekającą, że to Obwiniony przyczynił się "w wydatny, jeżeli nie jedyny sposób" do tragicznej sytuacji finansowej Gminy (...). Wskazano nadto, że "Obwiniony miał obiektywną możliwość poprawy sytuacji finansowej Gminy poprzez urealnienie planów inwestycyjnych Gminy w stosunku do możliwości finansowych". Stanowisko takie, niezwykle krzywdzące dla Obwinionego, nie znalazło merytorycznego uzasadnienia w rozważaniach Komisji. Nie przeprowadzono postępowania dowodowego na tę okoliczność, w ocenie Komisji uboczną, mającą wpływ na wymiar kary. Jest to jednak okoliczność kluczowa w kontekście możliwości przypisania Obwinionemu odpowiedzialności, jak wskazano bowiem, warunkuje ona wystąpienie możliwości uniknięcia zaniechania stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przedmiotowym stanie faktycznym, wobec ciężkiej sytuacji finansowej Gminy (przy braku dowodów wskazujących na winę Obwinionego w doprowadzeniu do takiego stanu rzeczy), przesunięcie terminu wykorzystania dotacji pozwoliło na zapobieżenie znacznie poważniejszym szkodom majątkowym po stronie Gminy, związanym m.in. z powstaniem dalszych odsetek od zaległości czy nieuzyskaniem zaświadczenia o niezaleganiu ze składkami w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Taki obraz wynika wprost z zeznań świadka Anity Smolarz, co jednak nie znalazło swego odzwierciedlenia w ustalonym przez Komisję stanie faktycznym. Z powyższego wynika, że Obwiniony nie mógł postąpić inaczej aniżeli rozliczyć dotację w

późniejszym terminie. Związana z dotacją inwestycja została zrealizowana, zaś Gmina zawarła porozumienie z wykonawcą co do przesunięcia terminu zapłaty. Obwiniony jako kierownik jednostki organizacyjnej dopełnił więc wszystkich formalności związanych z prawidłowością realizacji inwestycji na linii inwestor - wykonawca. Z tychże powodów należy stwierdzić, iż Obwiniony obiektywnie nie mógł uniknąć przedmiotowego naruszenia, mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, zaś przedmiotowe naruszenie należy rozpatrywać w kontekście stanu wyższej konieczności. Nadto w odniesieniu do przedmiotowego zarzutu podniesiono, iż czyn przypisany Obwinionemu charakteryzuje się znikomym stopniem szkodliwości dla finansów publicznych, zarówno ze względu na sposób i okoliczności tego naruszenia, a także, co najistotniejsze, jego skutki. Ocena, czy czyn należy uznać za społecznie szkodliwy powinna być dokonywana przy uwzględnieniu wagi naruszonych obowiązków, sposobu i okoliczności ich naruszenia, a także skutków naruszenia. Jednakże użycie zwrotu "w szczególności" oznacza, że oceniając stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, należy oceniać także inne aspekty, chociażby okoliczności, w których doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jak wykazano u podstaw działania Obwinionego stała wyłącznie troska o finanse Gminy (...), znajdujących się na tym etapie w stanie poważnego zagrożenia utratą płynności. Wskutek faktycznego przesunięcia umownego terminu wykorzystania dotacji finanse publiczne nie doznały jakiegokolwiek uszczerbku, a doznałyby takowego w przypadku braku natychmiastowej spłaty wymagalnych zobowiązań borykającej się z zapaścią finansową Gminy (...). Istotny jest w tym kontekście także fakt, że wobec braku przeprowadzenia postępowania dowodowego w odpowiednim zakresie, nie można przypisać Obwinionemu winy w doprowadzeniu Gminy do takiego stanu. Wskazane okoliczności uzasadniają tezę, że czyn przypisany Obwinionemu nie posiada przymiotu szkodliwości dla finansów publicznych i w związku z tym stwarzają przesłanki do umorzenia postępowania w tym zakresie.

Odnosząc się do trzeciego z postawionych zarzutów wskazano, że RKO w swoim orzeczeniu nie zawarła rozważań dotyczących ustalonego wymiaru kary w kontekście okoliczności łagodzących i obciążających, brak jest także uzasadnienia niezastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, choć były ku temu przesłanki z art. 36 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy. W konsekwencji doszło do naruszenia 33 ust. 1 i 2 oraz 36 ust. 1 ustawy. Organ nie tylko nie wziął pod uwagę istotnych okoliczności jaką była bardzo zła sytuacja majątkowa Gminy w okresie objętym zarzutem przy jednoczesnej niemożności faktycznego przypisania

winy Obwinionemu za taki stan rzeczy, ale także nie umieścił w uzasadnieniu argumentacji wskazującej na pobudki które kierowały nim wymierzając taką a nie inną karę. Nadto Organ nie odniósł się w żaden sposób do możliwości odstąpienia od wymierzenia kary wobec braku namacalnej szkody dla finansów publicznych. W konsekwencji brak wspomnianych rozważań w orzeczeniu uniemożliwił pełną kontrolę toku rozumowania organu orzekającego w I instancji i samego rozstrzygnięcia w przedmiocie wymiaru kary.

Na rozprawę przed GKO ani Obwiniony ani jego obrońca – prawidłowo zawiadomieni – nie stawili się. Zastępca Głównego Rzecznika wniósł o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia.

Mając na uwadze powyższe GKO zważyła, co następuje.

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Orzeczenie Komisji I instancji – w przekonaniu GKO – nie narusza prawa w stopniu uzasadniającym konieczność jego wyeliminowania z obrotu prawnego.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do najdalej idącego zarzutu odwołania, zgodnie z którym Obwinionemu nie można przypisać winy gdyż nie miał on możliwości uniknięcia naruszenia pomimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku. Zarzut ten nie znajduje jakiegokolwiek oparcia w ustalonym stanie faktycznym. Poza wszelką wątpliwość ustalono, że kierowana przez Obwinioną jednostka otrzymała dotację celową, którą – na podstawie decyzji Obwinionego – została wykorzystana niezgodnie z jej przeznaczeniem. Okoliczność ta została potwierdzona wyrokiem NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r. sygn.akt II GSK 159/13. Powyższe oznacza, że Obwiniony z zamiarem bezpośrednim zdecydował o wykorzystaniu środków otrzymanej dotacji na inny cel niż określony w umowie o jej przyznaniu. Skoro na rachunek Gminy wpłynęła kwota dotacji to Obwiniony – jako dysponent środków Gminy – miał obiektywną możliwość dania posłuchu normie prawnej i wydatkowania kwoty tej dotacji zgodnie z przeznaczeniem. Z pełną świadomością naruszenia przepisów prawa zdecydował jednak o wykorzystaniu środków tej dotacji na inny cel. Należy podkreślić, że w polskim porządku prawnym brak jest normy, zgodnie z którą otrzymujący dotację celową podmiot może zdecydować na co ją przeznaczyć w zależności od pilności jego potrzeb. Oznacza to, że dotowany podmiot pozbawiony jest wyboru: może albo wykonać zadanie, na które dotacja została przyznana albo ją zwrócić. Reasumując, GKO wskazuje, że w zaistniałym stanie faktycznym Obwiniony miał obowiązek przeznaczenia otrzymanych środków dotacji na wskazany cel a także miał możliwość wykonania tego obowiązku. Skoro tego obowiązku nie wykonał to przypisanie mu winy nie

nasuwa jakichkolwiek trudności. Obwiniony chciał wykorzystać dotację celową niezgodnie z przeznaczeniem i to uczynił.

Próba wykazania – przez obrońcę Obwinionego - że Obwiniony działał w stanie wyższej konieczności musi zostać uznana za bardzo nieudolną. Wszak jest bezsporne, że Obwiniony nie wykorzystał dotacji niezgodnie z przeznaczeniem w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego, w szczególności zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzi czy też zagrażającego powstaniem szkody niewspółmiernie większej niż spowodowana działaniem Obwinionego. Obwiniony przeznaczył dotację celową na uregulowanie bieżących wydatków Gminy, tj. na spłatę zobowiązań wobec ZUS. Zobowiązania te z pewnością nie były skutkiem zdarzenia losowego, a Obwiniony mógł bez trudu przewidzieć, że zobowiązania te powstaną. Skoro nie posiadał środków na ich uregulowanie mógł i powinien uzyskać od ZUS np. odroczenie terminu zapłaty składek do czasu pozyskania środków z emisji obligacji komunalnych. To jedno z wielu - możliwych w sytuacji w jakiej znalazł się Obwiniony – działań jakie mógł podjąć Obwiniony aby zachować się zgodnie z przepisami prawa. Warto zaznaczyć, że naruszenie prawa przez Obwinionego naraziło kierowaną przez niego jednostkę na znaczną szkodę (odpowiedzialność za nieuregulowanie należności wobec wykonawców, którzy wykonali zadanie, na które została przyznana dotacja celowa a także obowiązek zwrotu dotacji).

Odnosząc się do drugiego z zarzutów odwołania – dotyczącego nieprawidłowego wykonania obowiązku zebrania materiału dowodowego na okoliczność przyczynienia się Obwinionego w stopniu znacznym do doprowadzenia Gminy do ciężkiej sytuacji finansowej – należy podkreślić, że jest on w całości bezpodstawny. Nie można wymagać ani od Rzecznika ani od Komisji I instancji aby organy te gromadziły materiał dowodowy dotyczący wykazania istnienia (lub nieistnienia) przesłanek, które nie dotyczą jakichkolwiek znamion zarzucanego Obwinionemu czynu. Przepis ustawy nie stanowi przecież, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, chyba że otrzymujący dotację znajduje się w ciężkiej sytuacji finansowej niespowodowanej przez Obwinionego. Przepisy ustawy o finansach publicznych w jednakowym stopniu dotyczą jednostek (i kierowników tych jednostek), które znajdują się w dobrej, trudnej i beznadziejnej sytuacji finansowej. Komisje orzekające w sprawach naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie zostały powołane w celu wydawania orzeczeń o przyczynach takiego czy innego stanu finansowego jednostek sektora finansów publicznych. Każdy kierownik jednostki sektora finansów publicznych ma obowiązek przestrzegać przepisy regulujące gospodarkę finansową tych jednostek – bez względu na finansową kondycję tych jednostek.

Tym samym podniesiony zarzut nie zgromadzenia materiału dowodowego w powyższym zakresie należało uznać za pozbawiony uzasadnienia.

Dodatkowo należy wskazać, że Obwiniony pełnił funkcję Wójta Gminy (...) od wielu lat. Pełniąc tę funkcję odpowiadał między innymi za przygotowywanie budżetów gminy i prowadzoną politykę inwestycyjną. Ponosi zatem także odpowiedzialność za brak zrównoważenia wydatków z dochodami. Dlatego stanowisko RKO w tym zakresie nie może być uznane – jak chce tego obrońca – za bezzasadne.

Ostatni z podniesionych w odwołaniu zarzutów dotyczący wymiaru kary jest częściowo zasadny. Rzeczywiście Komisja I instancji nie uzasadniła wymierzonej kary w sposób wymagany przepisami ustawy. Tym niemniej uchybienie to nie mogło spowodować uchylecia orzeczenia i zmiany w zakresie wymierzonej Obwinionemu kary gdyż przeprowadzona przez GKO analiza wykazała, że kara nagany – którą wymierzyła Obwinionemu Komisja I instancji – jest karą właściwą.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na znaczną szkodliwość – dla finansów publicznych – przypisanego Obwinionemu naruszenia. Obwiniony, z zamiarem bezpośrednim, zdecydował o popełnieniu czynu, którego skutki finansowe są zawsze znaczne. Skutkiem tym jest w szczególności obowiązek zwrotu przyznanej dotacji. Obwiniony popełniając przypisany mu czyn nie mógł wiedzieć, że uda się kierowanej przez niego jednostce uzyskać ulgę w postaci umorzenia obowiązku zwrotu dotacji. Przyznana ulga nie ma żadnego związku z okolicznościami popełnionego naruszenia. Obwiniony, popełniając naruszenie nie miał najmniejszych podstaw aby sądzić, że Gmina uzyska taką ulgę. Szkodliwość popełnionego przez Obwinionego czynu polega też na tym, że Gmina – nie dość, że musiała zwrócić dotację – to jeszcze (w dniu popełnienia czynu) nie miała najmniejszych gwarancji, że uda się jej pozyskać środki na zapłatę za zadania, na które dotację przyznano. Narażało to Gminę na ryzyko braku środków na zapłatę za już wykonane zadania. Warto także zauważyć, że z punktu widzenia dysponenta środków budżetu państwa udzielił on z tych środków (tj. z dochodów pochodzących od podatników) dotację celową, którą Obwiniony – łamiąc prawo – przeznaczył na bieżące potrzeby Gminy. Takie zachowanie Obwinionego wyrządziło też szkodę poprzez wykorzystanie dochodów uzyskanych od podatników wbrew woli dysponenta tych dochodów. Powyższe okoliczności wykluczały możliwość wymierzenia Obwinionemu kary upomnienia, którą wymierza się w szczególności gdy stopień szkodliwości przypisanego Obwinionemu czynu nie jest znaczny. Za wymierzeniem kary nagany przemawiają także cele kary w zakresie społecznego oddziaływania kary. Wymierzenie kary upomnienia, a w szczególności odstąpienie od

wymierzenia kary odebrane zostałyby jako sygnał, że dotacje celowe można wykorzystywać na dowolne cele, o ile wskaże się inne, pilne potrzeby bieżące. To byłby fatalny sygnał dla dysponentów dotacji celowych.

GKO nie podziela wyrażonego w odwołaniu poglądu, że u podstaw działania Obwinionego stała wyłącznie troska o finanse Gminy. Teza, iż troska o finanse gminy może przybrać formę naruszania podstawowych przepisów regulujących gospodarkę finansową gminy jest oczywiście błędna. Tym samym nie zasługuje na uwzględnienie pogląd, że Obwiniony działał z pobudek zasługujących na uwzględnienie. Trudna sytuacja finansowa Gminy była Obwinionemu znana i jego obowiązkiem było prowadzenie spraw finansowych Gminy w sposób adekwatny do tej sytuacji. Nawet najtrudniejsza sytuacja finansowa Gminy nie może uzasadniać zmiany przeznaczenia środków otrzymanych przez Gminę z budżetu państwa na oznaczone zadanie i potraktowanie ich jako dochodów własnych Gminy, którymi można dowolnie rozporządzać. Sytuacja, w której znalazł się Obwiniony nie była zaskakująca, nagła a tym samym nie sposób uznać, że wystąpił szczególny przypadek, który zasługiwałby na szczególne uwzględnienie.

Zgromadzony materiał dowodowy, a nade wszystko odwołanie nie zawierają żadnych informacji, które mogłyby wskazywać na szczególne właściwości i warunki Obwinionego, które mogłyby uzasadniać wymierzenie mu kary łagodniejszego rodzaju. W szczególności brak jest jakichkolwiek danych, które mogłyby wskazywać, iż Obwiniony wyróżniał się wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych przed popełnieniem naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z urzędu GKO zauważa, że niniejsza sprawa nie jest jedyną, która toczy się wobec Obwinionego w związku z zarzutami naruszenia przez niego dyscypliny finansów publicznych.

Reasumując, Komisja I instancji wymierzyła Obwinionemu karę nagany, którą należy uznać za w pełni adekwatną do stopnia szkodliwości dla finansów publicznych przypisanego Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Ponowne rozpatrzenie sprawy przez GKO doprowadziło tę Komisję do identycznych konkluzji, zarówno w zakresie przedmiotowego i podmiotowego przypisania Obwinionemu czynu jak i w zakresie kary, do tych, które uczyniła Komisja I instancji.

W tym stanie rzeczy GKO orzekła, jak w sentencji.