



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 26 lutego 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Arkadiusz Babczuk
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Sylwester Kuchnio
	<i>Członek GKO:</i>	Mariusz Jerzy Golecki (spr.)
Protokolant:		Paweł Matusiak

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 26 lutego 2018 r., odwołań wniesionych przez:

1. Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść (A) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r. sygn. akt: RKO.XII.53-10/2016, którym Komisja, uniewinniła (A) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Gminy (...), od zarzucanego popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów

publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) zwanej dalej uondfp, polegających na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę środków przyznawanych w ramach pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) o na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków:

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

2. Obrońcę Obwinionego (**B**) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r. sygn. akt: RKO.XII.53-10/2016, którym Komisja uznała (B) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 uondfp, polegające na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę środków przyznawanych w ramach pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków:

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

pomimo braku podjęcia przez Radę Gminy (...) uchwały określającej zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, naruszając tym samym art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077) w zw. z art.

403 ust. 4 pkt 1 lit. a i d, art. 403 ust. 5, art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 519).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Panu (B) karę upomnienia i obciążyła Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,
orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 uondfp, 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

Orzeczeniem z dnia 04 kwietnia 2017 r. sygn. akt: RIO.XII.53- 10/2016, Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (zwana dalej RKO) uznała Pana (B), pełniącego w czasie zarzucanych czynów funkcję Wójta Gminy (...) z siedzibą (...), odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) zwanej dalej uondfp lub ustawą o odpowiedzialności, polegające na tym, że dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę środków przyznawanych w ramach pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków:

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

- w dniu 3 grudnia 2014 r. kwoty 170,00 zł dla Pana (...),

pomimo braku podjęcia przez Radę Gminy (...) uchwały określającej zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, naruszając art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i d, art. 403 ust. 5, art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Na podstawie art. 35, art.31 ust.1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności RKO wymierzyła Panu (B) karę upomnienia. Ponadto na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności, obciążyła Pana (B) obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 316,18 zł (słownie: trzysta szesnaście złotych i osiemnaście groszy).

Jednocześnie Regionalna Komisja Orzekająca uniewinniła (A), pełniącego w czasie zarzucanych czynów funkcję Sekretarza Gminy (...), od naruszeń dyscypliny finansów publicznych, polegających na tym, że dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę środków przyznawanych w ramach pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków:

-w dniu 3 lutego 2014 r. kwoty 2.000,00 zł dla Pani (...),

-w dniu 6 lutego 2014 r. kwoty 2.000,00 zł dla Pani (...),

-w dniu 5 marca 2014 r. kwoty 2.000,00 zł dla Pana (...),

-w dniu 15 maja 2014 r. kwoty 711,30 zł dla firmy (...),

-w dniu 25 sierpnia 2014 r. kwoty 1.700,00 zł dla Pana (...),

-w dniu 2 października 2014 r. kwoty 2.995,05 zł dla Pana (...),

czym naruszył art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) w zw. z art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i d, art. 403 ust. 5, art. 403 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.), ponieważ Rada Gminy (...) powinna była podjąć uchwałę określającą zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami

wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, popełniając czyn z art. 11 ustawy o odpowiedzialności.

Regionalna Komisja Orzekająca na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i art. 78 ust. 3 w zw. z art. 19 ust. 2 uodnfp, uniewinniła (A) od zarzucanych czynów, ze względu na brak znamion naruszenia, dyscypliny finansów publicznych. Ponadto RKO orzekła, że na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności koszty postępowania w wysokości 316,18 zł (słownie: trzysta szesnaście złotych i osiemnaście groszy) ponosi Skarb Państwa.

Przedmiotowe orzeczenie Komisji Orzekającej w I instancji wydane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego. W dniu 4 listopada 2015 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie złożyła do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie zawiadomienie, sygn. RIO.II.611-18/2015 dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy (...), polegającego na tym, że, Wójt Gminy (...) udzielił i przekazał dotacje na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków w oparciu o Zarządzenie Nr (...)z dnia (...) 2013 r. w sprawie zasad przyznawania pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na 2014 r. na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, czym naruszył art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności, w zw. z art. 403 ust. 5, oraz art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, poprzez udzielenie i przekazanie dotacji z naruszeniem zasad i trybu udzielania i przekazywania dotacji, bez uchwały Rady Gminy i umów zawartych z dotowanymi podmiotami. W dniu 16 lutego 2016 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Olsztynie wszczął postępowanie wyjaśniającego w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Pana (B) oraz Pana (A), pełniących odpowiednio funkcję Wójta oraz Sekretarza Gminy (...), o czyn określony w art. 11 uodnfp, zamiast wskazanego w zawiadomieniu naruszenia określonego w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności, gdyż w ocenie Zastępcy Rzecznika nie zostały naruszone zasady lub tryb przekazywania lub udzielania dotacji, ze względu na brak podjęcia przez Radę Gminy (...) uchwały, określającej zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w dniu 2 marca 2016 r. Zastępca Rzecznika skierował do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o

naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie wniosek o ukaranie (B), wójta Gminy (...) oraz (A), sekretarza Gminy (...), zarzucając im naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy o odpowiedzialności. Zastępca Rzecznika wniosła o wymierzenie Obwinionym kary upomnienia, wskazując na to, że zebrany materiał dowodowy wskazuje, iż Obwinieni popełnili zarzucane im czyny. Podkreśliła, że podstawę materialnoprawną w odniesieniu do czynu z art. 11 ustawy o odpowiedzialności, w przedmiotowej sprawie stanowi art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i d, art. 403 ust. 5, art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Stosownie do ww. przepisów, ustawodawca przewidział możliwość przyznania dotacji na zadania z zakresu ochrony środowiska na innych zasadach, niż wynikające z ustawy o finansach publicznych. Rada Gminy (...) winna była podjąć uchwałę określającą zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków. Samo zaś udzielenie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, powinno nastąpić na podstawie umowy zawartej przez Gminę (...) z beneficjentami. Tymczasem Wójt Gminy (...) wydał Zarządzenie (...) z dnia (...) 2013 r., w sprawie przyznawania pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na 2014 r. na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, Zgodnie, z treścią przedmiotowego Zarządzenia mieszkańcy mieli prawo złożyć wniosek wraz z kopiami faktur VAT za zakupione materiały. Każdy z wniosków był rozpatrywany indywidualnie przez Wójta Gminy (...). Na tej podstawie, po rozpatrzeniu indywidualnych wniosków przez Wójta Gminy (...), Wojciech (B) - Wójt Gminy oraz (A) - Sekretarz Gminy dokonali wydatków ze środków publicznych, zatwierdzając do wypłaty dowody księgowo, tj. faktury VAT i rachunki, przedłożone przez osoby fizyczne oraz firmę (...), w czasie i kwotach wskazanych we wniosku o ukaranie, a zatem z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 17 maja 2016 r., orzeczeniem z dnia 17 maja 2016 r. RKO przy RIO w Olsztynie uznała p. (B), odpowiedzialnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności, polegającego na tym, że dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę środków przyznawanych w ramach pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków: *(w dniu 13*

marca 2014 r. kwoty 2.000,00 zł dla Pana (...), w dniu 20 października 2014 r. kwoty 1.792,70 zł dla Pana (...), w dniu 5 listopada 2014 r. kwoty 3.000,00 zł dla Pani (...), w dniu 12 listopada 2014 r. kwoty 1.700,00 zł dla Pana (...), w dniu 27 listopada 2014 r. kwoty 602,80 zł dla Pana (...), w dniu 3 grudnia 2014 r. kwoty 170,00 zł dla Pana (...), pomimo braku podjęcia przez Radę Gminy (...) uchwały określającej zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, naruszając art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i d, art. 403 ust. 5, art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Komisja orzekająca I instancji uznała także p. (A) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności, polegającego na tym, że dokonał wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę środków przyznawanych w ramach pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków: (w dniu 3 lutego 2014 r. kwoty 2.000,00 zł dla Pani (...), w dniu 6 lutego 2014 r. kwoty 2.000,00 zł dla Pani (...), w dniu 5 marca 2014 r. kwoty 2.000,00 zł dla Pana (...), w dniu 15 maja 2014 r. kwoty 711,30 zł dla firmy (...), w dniu 25 sierpnia 2014 r. kwoty 1.700,00 zł dla Pana (...), w dniu 2 października 2014 r. kwoty 2.995,05 zł dla Pana (...)), pomimo braku podjęcia przez Radę Gminy (...) uchwały określającej zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, naruszając art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 403 ust. 4 pkt 1 lit. a i d, art. 403 ust. 5, art. 403 ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. W uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia RKO wskazała, że bezspornie w niniejszej sprawie doszło do naruszenia art. 11 ustawy o odpowiedzialności, zamiast wskazanego w zawiadomieniu naruszenia art. 8 pkt 1 tej ustawy. Komisja podkreśliła, że w uchwale budżetowej na 2014 rok Gminy (...), Rada Gminy (...) planując wydatki na dofinansowanie indywidualnych ujęć wody nie przewidziała, aby mogły być one udzielane w formie dotacji. Ponadto RKO uznała, że p. (A) był prawidłowo upoważniony do wykonywania czynności prawnych, gdyż przyjął do realizacji upoważnienie od dnia 4 grudnia 2013 r., w związku, z czym odpowiada za zarzucone mu naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Również z regulaminu organizacyjnego Gminy (...), z § 3 punktu 3 wynika, że „Wójta w razie jego nieobecności zastępuje Sekretarz Gminy”. Odnośnie do odpowiedzialności p.(B), RKO stanęła na stanowisku, że dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska realizowanych przez

osoby fizyczne mogło odbywać się wyłącznie w wyniku przyznania dotacji z zachowaniem wymogów określonych w art. 403 ust. 5 i 6 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie zaś na podstawie zarządzenia wójta gminy. Komisja Orzekająca w I instancji zauważyła też, że rezygnując z formy dotacji, Obwinieni dokonywali przedmiotowych wydatków na rzecz osób fizycznych bez podstawy prawnej. Komisja w uzasadnieniu zaznaczyła, że Obwinieni nie mieli prawa dokonywać bezpośrednich wydatków na rzecz osób fizycznych wymienionych we wniosku o ukaranie, ponieważ w obowiązującym stanie prawnym brak przepisów, które by na to pozwalały. Podstawą do dokonania tych wydatków nie mogło też być - zdaniem składu orzekającego - Zarządzenie Nr (...) /2013 Wójta Gminy (...) w sprawie przyznawania pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na 2014 r. na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków, ponieważ jak wykazano Wójt Gminy (...) nie był upoważniony do jego wydania. Dokonując oceny stopnia szkodliwości zarzucanych Obwinionym czynów, RKO nie uznała, aby w sprawie zaszyły okoliczności określone w art. 28 uondfp, przyjmując, że pomimo tego, iż w przedmiotowej sprawie nie stwierdzono konkretnych strat dla finansów publicznych, to dokonywanie przez kilka lat wydatków na rzecz osób fizycznych bez podstawy prawnej do ich dokonywania stanowiło istotne naruszenie ładu finansów publicznych. W kwestii orzeczenia o karze RKO uznała, że kara upomnienia wymierzona Obwinionym była adekwatna do stwierdzonych uchybień. Wzięto przy tym pod uwagę okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w szczególności to, że działania Wójta i Sekretarza miały na celu udzielenie pomocy dla najbardziej potrzebujących mieszkańców Gminy (...), w zakresie rozwiązania problemów związanych z brakiem wody.

Od powyższego orzeczenia odwołanie wnieśli (B) i (A), reprezentowani przez r.pr. (...). Obrońca zarzuciła w odwołaniach błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 11 ustawy, polegające na bezpodstawnym uznaniu, że wydatki opisane we wniosku o ukaranie zostały dokonane ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Ponadto orzeczeniu wydanemu przez RKO zarzucono naruszenie art. 28 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1a-3 oraz z art. 78 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpowiedzialności, poprzez jego niezastosowanie i uznanie (B) za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pomimo tego, że stopień szkodliwości zaniechania był znikomy dla finansów publicznych, w związku z czym zdaniem Obrońcy należało postępowanie umorzyć. Obrońca zwróciła także uwagę na to, że w obrocie

prawnym funkcjonowało w 2014 r. Zarządzenie Wójta Gminy (...) (...) w sprawie pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na rok 2014 na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków. Podkreśliła, że środki udzielone w ramach pomocy były przyznawane w oparciu o ww. Zarządzenie oraz Uchwałę Nr (...) /2013 Rady Gminy (...) z dnia (...) 2013 r. w sprawie budżetu na rok 2014. Zaznaczyła też, że powyższe Zarządzenie nie zostało uchylone w trybie nadzoru sprawowanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego ani jego wadliwość nie została wytknięta w czasie kontroli kompleksowej przeprowadzonej przez inspektorów RIO w Olsztynie w Gminie (...) (protokół podpisany w dniu 17.04.2014 r.). Obrońca w odwołaniu przywołała art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazując, że gospodarowanie mieniem jednostki należy do zadań organu wykonawczego, podobnie jak dokonywanie wydatków budżetowych (art. 60 ww. ustawy), zatem jeżeli gmina bezpośrednio realizowała zadania z zakresu ochrony środowiska, to środki na ten cel, w jej ocenie, wydawane powinny być na takich samych zasadach jak inne środki budżetowe. Jej zdaniem zawarty w art. 403 ust. 4 ustawy prawo ochrony środowiska przepis, stanowiący że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzieleniu dotacji celowej, stanowił upoważnienie fakultatywne. Podkreśliła też, że w obrocie prawnym w czasie rzekomego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez (B) i (A), obowiązywały dokumenty, które nakładały na nich obowiązek działania wbrew prawu i których nieuchylenie przez właściwy organ mogło, zatem utrzymywać Obwinionych w wadliwym, aczkolwiek nie do końca usprawiedliwionym przekonaniu o prawidłowym charakterze podejmowanych działań.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej też GKO), po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3.10.2016 r. wniesionego odwołania, uchyliła zaskarżone orzeczenie w całości i przekazała sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie. W ocenie GKO Komisja prawidłowo i obszernie uzasadniła tezę, że obowiązujące przepisy nie pozwalają na dokonywanie finansowania inwestycji osób fizycznych, związanych z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków w innej formie niż dotacja. Trafnie też, zdaniem GKO ustalono, że Obwinieni mogą ponosić odpowiedzialność podmiotową na podstawie art. 4 ustawy o odpowiedzialności. Zdaniem GKO w zaskarżonym orzeczeniu w sposób niewystarczający wykazano winę Obwinionych oraz nie dokonano zróżnicowania

winy w stosunku do Wójta i Sekretarza Gminy (...). Nie dokonano też dość wnikliwie oceny stopnia szkodliwości przypisanych czynów dla finansów publicznych. W związku z powyższym, RKO winna wskazać sposób postępowania zgodny z obowiązującym prawem, w sytuacji, gdy w Uchwale Nr (...) 2013 Rady Gminy (...) z dnia 19.12.2013 r. w sprawie budżetu na rok 2014 w § 6 zaplanowano dochody i wydatki z tytułu kar i opłat, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 i art. 403 Prawo ochrony środowiska w wysokości 30.000 zł. Ponadto GKO zwróciła uwagę na to, że w Załączniku Nr 3 „Zadania i inwestycje roczne i wieloletnie przewidziane do realizacji w 2014 r.” zaplanowano dofinansowanie indywidualnych ujęć wody w wysokości 25.000 zł, natomiast w Załączniku Nr 8 „Zestawienie planowanych kwot dotacji i udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, realizowanych przez podmioty należące i nienależące do sektora finansów publicznych” nie zaplanowano dotacji na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalniami ścieków. GKO podkreśliła, że wskazując wzorzec postępowania Komisja winna między innymi odnieść się do obowiązków Wójta określonych w art. 30 ustawy o samorządzie gminnym. Należy też przy ponownym rozpoznaniu sprawy odnieść się do faktu, że Gmina (...) przekazywała Regionalnej izbie Obrachunkowej projekty i uchwał budżetowych, uchwały budżetowe oraz sprawozdanie finansowe i nigdy sposób realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska nie był przez ten organ kwestionowany, co mogło utwierdzić Obwinionych w przekonaniu, że działają prawidłowo. Również Rada Gminy (...) nie zgłaszała zastrzeżeń, co do sposobu realizacji zadania, a należy też wziąć pod uwagę, że przy zakwestionowanej formie wsparcia Wójt opierał się na opinii prawnej. Ponadto zdaniem GKO fakt, że od roku 2006 nie była kwestionowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową praktyka, która teraz została uznana za wadliwą nie może być pomijany w zakresie ewentualnego przypisania winy Obwinionym. GKO nakazała też odnieść się do argumentów Wójta, jakoby nie miał on możliwości działania zgodnie z prawem po roku 2014, gdzie wstrzymano wypłacanie środków na pomoc dla mieszkańców ze względu na problemy z uregulowaniem prawnych zasad działania, tj. uchylanie przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Olsztynie uchwał Rady Gminy (...) dotyczących pomocy mieszkańcom w zaopatrzeniu w wodę. Zarzucono też, że RKO nie wskazała w uzasadnieniu orzeczenia, w jaki sposób zostały uwzględnione intencje i zamiary każdego z Obwinionych, pozytywne opinie o działalności każdego z Obwinionych, ich dotychczasowa niekaralność, uzasadnione okolicznościami sprawy przekonanie, że działanie jest zgodne z prawem, a także ewentualna zmiana sposobu organizacji systemu wsparcia oraz to, w jaki sposób okoliczności te wpłynęły

na wymiar kary. Przede wszystkim zaś Komisja winna dokonać oceny stopnia szkodliwości zarzucanych czynów dla finansów publicznych.

Wobec powyższego GKO uznała, że zasadne było uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą, która powinna rozpoznać sprawę ponownie i wydać orzeczenie, mając na względzie stanowisko GKO.

RKO ponownie rozpoznawała sprawę na rozprawie w dniu 14.02.2017 r. Na rozprawę tę stawili się prawidłowo zawiadomieni Zastępca Rzecznika oraz Obwinieni. Obwiniony (A) zrezygnował z udziału obrońcy w rozprawie. Obydwaj Obwinieni powoływali się w toku postępowania odwoławczego na opinię prawną, co do której Obwiniony (B) wyjaśniał, że nie pamięta, czego dokładnie dotyczyła, ale jej przedmiot stanowić miała treść uchwały budżetowej, konkretniej o możliwość wydatkowania pieniędzy na pomoc. Obwinieni nie potrafili jednak wskazać, czy Zarządzenie zostało przekazane do publikacji. Ze względu na fakt, że w zaleceniach Główna Komisja Orzekająca wskazała na konieczność uwzględnienia opinii prawnej, na którą powoływali się Obwinieni przy ponownym rozpoznaniu sprawy, a dokument ten nie został dołączony do akt, na podstawie art. 128 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności odroczonej rozprawę na czas niezbędny do uzupełnienia materiału dowodowego. obowiązano Wójta Gminy (...) do przedłożenia opinii prawnej dotyczącej uchwały rady Gminy (...) z dnia (...) 2013 r. w sprawie budżetu Gminy (...) na rok 2014, w zakresie możliwości wydatkowania środków na pomoc dla osób fizycznych pozbawionych dostępu do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. Komisja postanowiła też ustalić z urzędu kwestię publikacji Zarządzenia Nr (...) 2013 z dnia (...) 2013 r. Pismem z dnia 22.02.2017 r. zobowiązano Wójta Gminy (...) do dostarczenia kopii ww. opinii prawnej do dnia 02.03.2017 r. Dokument wpłynął do Komisji w dniu 23.03.2017 r.

Na odroczonej rozprawę, wyznaczonej na dzień 4.04.2017 r., stawili się prawidłowo zawiadomieni: Zastępca Rzecznika oraz Obwinieni. Obwiniony (A) zrezygnował z udziału obrońcy w rozprawie.

RKO dokonała następujących ustaleń dotyczących stanu faktycznego i prawnego.

Po pierwsze Komisja Orzekająca I Instancji zwróciła uwagę na fakt, że w aktach sprawy znajduje się pisemne upoważnienie udzielone przez Wójta Gminy (...) z dnia 4 grudnia 2013 r. Panu (A) Sekretarzowi Gminy (...) do wydawania, z drugą do tego upoważnioną osobą,

decyzji bieżących w zakresie gospodarki finansowej gminy, w tym do: zatwierdzania dowodów finansowo-księgowych do wypłaty dotyczących wydatków inwestycyjnych łącznie z podpisywaniem dowodów bankowych, gotówkowych, bezgotówkowych (przelewów, czeków).

RKO ustaliła, że nie budzi wątpliwości fakt, iż przedmiotowe upoważnienie, (A) Sekretarz Gminy (...) przyjął do realizacji i stosowania od dnia 4 grudnia 2013 r. Ponadto z regulaminu organizacyjnego Gminy (...), z § 3 punktu 3 wynika, że „Wójta w razie jego nieobecności zastępuje Sekretarz Gminy”. W odniesieniu do Obwinionego (A) GKO nakazała dokonanie oceny podjętych przez niego czynności związanych z akceptacją faktur do wypłaty w odniesieniu do problematyki możliwości przypisania mu winy. W ramach ponownego rozpoznania sprawy RKO ustaliła, że Obwiniony przed akceptacją faktur do wypłaty w rzeczywistości zapoznawał się z dokumentami (tj. wnioskiem i rozstrzygnięciem Wójta). Jednocześnie jego rola, ograniczała się jedynie do zatwierdzenia do wypłaty pod nieobecność Wójta faktur, które wcześniej zaakceptował Wójt Gminy (...). Jednocześnie w niniejszej sprawie RKO ponownie rozpoznając sprawę uznała, że Obwiniony (A) wykazał się należyłą starannością wymaganą na zajmowanym przez niego stanowisku przy dokonywaniu akceptacji zakwestionowanych faktur. Ze względu na fakt, że rola Obwinionego (A) ograniczała się w badanej sprawie do czynności czysto technicznych, tj. potwierdzenia zgody na wypłatę środków wynikających z faktur zaakceptowanych przez Wójta i asygnowanych przez Skarbnika Gminy oraz to, że Obwiniony zrobił wszystko, co mógł w danej chwili uczynić, by ustalić zasadność dokonania danego wydatku, Komisja Orzekająca w I instancji uznała, że nie można przypisać mu winy, gdyż nie była w stanie wskazać takiego wzorca zachowania Obwinionego, dzięki któremu uniknąłby on naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W odniesieniu do Obwinionego (B), GKO zobligowała Regionalną Komisję Orzekającą przede wszystkim do wzięcia pod uwagę szkodliwości zarzucanych mu czynów, stopnia winy (w tym wskazania wzorca prawidłowego postępowania) oraz uwzględniania intencji i zamiarów Obwinionego, które leżały u podstaw podjęcia zakwestionowanych działań. GKO jednocześnie jednoznacznie podkreśliła, że prawidłową formą wsparcia osób fizycznych w zakresie objętym badanym postępowaniem, winna być dotacja. Obwinionemu (B) został zarzucony czyn określony w art. 11 ustawy o odpowiedzialności, tj. dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Czynem mieszczącym się w tym zakresie jest także wydatkowanie środków publicznych niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

RKO ustaliła, że wbrew twierdzeniom Obwinionego, wydane przez niego Zarządzenie Nr (...) w sprawie przyznawania pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na 2014 r. na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalнями ścieków nie mogło stanowić podstawy do finansowania zadań z budżetu gminy. RKO zwróciła uwagę na to, że podany w podstawie prawnej ww. Zarządzenia art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi podstawy prawnej do udzielania dofinansowania osobom fizycznym. Zgodnie z ww. przepisem wójt wykonuje uchwały rady. Jednak ani ten przepis, będący normą prawną o ogólnym charakterze, ani uchwała budżetowa (również przywołana w ww. Zarządzeniu), w której nie zawarto upoważnienia dla wójta do wydawania tego typu aktów prawnych, nie mogą być uznane za podstawę do wydania przez Obwinionego powyższego Zarządzenia, ani udzielania pomocy finansowej osobom fizycznym. Podstawa taka jest tymczasem konieczna, mając na uwadze powszechną zasadę odnoszącą się do działalności organów publicznych, która statuuje obowiązek działania w oparciu o przepisy prawa (art. 7 Konstytucji RP). RKO nie podzieliła stanowiska Obwinionego, że skoro organ nadzoru nie uchylił przedmiotowego Zarządzenia w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, to mogło ono funkcjonować w obrocie prawnym i stanowić podstawę jego działania. RKO wskazała na to, że Organy nadzoru nie mogły w zaistniałym stanie faktycznym tego dokonać, gdyż Obwiniony – co zostało ustalone przez Komisję – wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 90 ustawy o samorządzie gminnym nie przesłał według właściwości do regionalnej izby obrachunkowej przedmiotowego zarządzenia. Przedmiotowe Zarządzenie nie zostało również przekazane do publikacji w dzienniku urzędowym województwa. Komisja nie miała też możliwości ustalenia, czy zostało ono umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej jednostki, z uwagi na archiwizację plików do roku 2015 (zgodnie z oświadczeniem (A)). RKO wzięła jednak pod uwagę stwierdzenie (A) wyrażone podczas rozprawy w dniu 14.02.2017 r., „że takich zarządzeń się nie publikuje”, co potwierdza fakt, iż nie mogło ono stanowić aktu powszechnie obowiązującego, gdyż nie było opublikowane we właściwy sposób. Bezsporne w przedmiotowej sprawie - zdaniem RKO - było to, że Obwiniony nie oparł wydatkowania środków publicznych o tak podjętą uchwałę organu stanowiącego oraz nie zawarł umowy o udzieleniu dotacji z podmiotami wymienionymi we wniosku o ukaranie. Winą Obwinionego (B) było, zdaniem RKO, dysponowanie środkami publicznymi bez

podstawy prawnej do dokonywania przedmiotowych wydatków. Nie zmienia powyższej oceny opinia prawna z dnia 19.12.2013 r., w której r.pr. (...) dokonuje wykładni przepisów art. 402-403 ustawy prawo ochrony środowiska, wskazując, że forma zarządzenia regulująca zasady pomocy jest dopuszczalna. W ocenie RKO ww. opinia była bardzo powierzchowna i jedynie „dotykała” problemu formy udzielania pomocy na zaopatrzenie w wodę. Z ww. dokumentu nie wynikało, bowiem jakie były tezy, mające być ocenione w przedmiotowej opinii (czyli de facto jej przedmiot), ani jaki stan faktyczny był nią objęty. Nie wynikało z niej również to, w jaki sposób autorka opinii dokonała subsumpcji zacytowanych przepisów do stanu faktycznego oraz na czym oparła swoje stanowisko końcowe. RKO nie podzieliła zatem stanowiska Obwinionego, że wyczerpał wszystkie możliwości zweryfikowania prawidłowości swojego działania. Zdaniem RKO wystarczyło skierować pismo do organu nadzoru, jakim jest Regionalna Izba Obrachunkowa, aby otrzymać potwierdzenie lub zaprzeczenie, legalności podejmowanych działań, związanych z udzielaniem pomocy finansowej dla podmiotów zewnętrznych w zakresie objętym zarzutami, gdy tymczasem Obwiniony nie skorzystał. z takiej możliwości.

Mając na uwadze powyższe, Komisja uznała, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych nie jest znaczny, ale nie jest jednak znikomy, co uzasadniało wymierzenie kary upomnienia i jednocześnie wykluczało zastosowanie art. 28 uoondfp.

Od przedmiotowego orzeczenia RKO odwołania wnieśli: obrońca Obwinionego Wójta gminy (...) p. (B) r. pr. p. (...), pismem z dnia 26.05.2017 r. oraz Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Olsztynie, pismem z dnia 24.05.2017 r. obrońca p. (B) , zaskarżyła orzeczenie RKO w całości, na korzyść Obwinionego zarzucając orzeczeniu błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności, polegające na bezpodstawnym uznaniu, iż wydatki opisane w zarzucie wniosku o ukaranie zostały dokonane ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a ponadto naruszenie art 28 ust 1 w związku z art 28 ust 1a - 3 oraz art 78 ust 1 pkt 7 uoondfp, poprzez jego niezastosowanie i uznanie Obwinionego (B) za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych pomimo tego, że stopień szkodliwości zaniechania jest znikomy dla finansów publicznych i należało postępowanie umorzyć. obrońca wniosła alternatywnie o uchylenie orzeczenia w całości i uniewinnienie

Obwinionego, ewentualnie o uchylenie w całości przedmiotowego orzeczenia i umorzenie postępowania w niniejszej sprawie. W uzasadnieniu Obrońca wskazała, że zgodnie z ust. 4 art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może (upoważnienie fakultatywne) polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji dla podmiotów określonych w tym przepisie. Jednakże jeżeli finansowanie ma polegać na udzieleniu dotacji wówczas zasady i tryb określa organ stanowiący gminy. Tym samym nie można jednakże postawić Obwinionemu zarzutu, iż swoim działaniem naruszył art 44 ust 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 403 ust 4 pkt 1 lit a i d, art. 403 ust 5, art. 403 ust 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, popełniając czyn z art. 11 ustawy o odpowiedzialności, gdyż norma kompetencyjna (określona w art 403 ust 5 i 6 powołanej ustawy) jest skierowana do rady gminy. To czy organ upoważniony [rada gminy] do dokonania czynności konwencjonalnej prawnie doniosłej ma obowiązek z niej skorzystać, czy też zależy od jej sformułowania. Upoważnienie może być obligatoryjne, kiedy organ ma obowiązek skorzystania z niej (np. „określi”, „wyda”, „zatrzymuje” itd.). Może być to również upoważnienie fakultatywne, kiedy nie ma obowiązku skorzystania, określone najczęściej za pomocą wyrazu „może”. Zdaniem Obrońcy, w obrocie prawnym w czasie rzekomego naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego obowiązywały dokumenty, które jednak nakładały na Obwinionego powinność działania wbrew prawu. Nie uchylenie tych dokumentów przez właściwy organ nadzoru mogło zatem utrzymywać Obwinionego w wadliwym, aczkolwiek nie do końca usprawiedliwionym przeświadczeniu, o prawidłowym charakterze podejmowanych działań.

Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO w Olsztynie złożyła odwołanie na niekorzyść (A) , od orzeczenia wydanego w dniu 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt RIO.XII.53-10/2016, przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie. W odwołaniu tym Zastępca Rzecznika zarzuciła RKO: naruszenie art. 89 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności, poprzez brak wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, czego następstwem było zastosowanie

art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 19 ust. 2 uondfpi uniewinnienie Obwinionego od zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 11 ustawy o odpowiedzialności, wnosząc o uchylenie orzeczenia w części dotyczącej uniewinnienia (A) od zarzucanych naruszeń i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu Zastępca Rzecznika podniosła, że Regionalna Komisja Orzekająca nie odniosła się w żaden sposób do zakresu upoważnienia i regulaminu, które miały istotny wpływ na ustalanie zakresu odpowiedzialności podmiotowej i zawinienia Obwinionego, ponieważ upoważnienie zawierało sformułowanie „zatwierdzania dowodów finansowo-księgowych do wypłaty”, natomiast z regulaminu organizacyjnego wynikał obowiązek Sekretarza Gminy do zastępowania Wójta podczas jego nieobecności. Wskazane zaniechanie Regionalnej Komisji Orzekającej skutkowało uznaniem, że czynności p. (A) miały czysto techniczny charakter i sprowadzały się do potwierdzenia zgody na wypłatę środków wynikających z faktur, zaakceptowanych wcześniej przez Wójta i asygnowanych przez Skarbnika Gminy.

Rozpoznając sprawę Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

W pierwszej kolejności GKO stwierdza, że kierując się treścią art. 24 ust.1 uondfp, dokonała analizy prawa międzyczasowego obowiązującego w przedmiotowej sprawie w okresie od czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych do czasu orzekania. Przepisy sankcjonowane w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy nie zmieniły się. Natomiast w zakresie przepisów sankcjonujących należy wskazać, że zmianie uległ art. 11 uondfp. Zmiana treści art. 11 uondfp nastąpiła z dniem 1 czerwca 2017 r. i polegała na oznaczeniu dotychczasowej treści jako ust. 1 i dodanie ust. 2. Jednakże powyższa zmiana w aspekcie rozpatrywanej sprawy miała charakter wyłącznie redakcyjny, a więc nieistotny dla rozstrzygnięcia sprawy.

Mając na uwadze powyższe GKO uznała, że należy zastosować prawo obowiązujące w czasie orzekania, gdyż normy prawne obowiązujące w czasie popełnienia czynu nie są względniejsze dla Obwinionych.

Zaskarżone orzeczenie wydane przez RKO jest prawidłowe. Komisja Orzekająca I instancji uniewinniła (A) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Gminy (...), od zarzucanego popełnienia naruszeń dyscypliny finansów publicznych, określonych w art. 11 uondfp (art. 11 ust. 1 w dacie orzekania przez

GKO), polegających na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez wypłatę środków przyznawanych w ramach pomocy finansowej z budżetu Gminy (...) na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalnią ścieków, ze względu na to, że nie była w stanie przypisać mu odpowiedzialności za popełnienie czynów określonych w rozumieniu art. 11 uodfp (art. 11 ust. 1 w dacie orzekania przez GKO). W ocenie GKO, przedmiotowe orzeczenie nie budzi wątpliwości, gdyż Regionalna Komisja Orzekająca przeprowadziła - zgodnie z wcześniejszymi wskazaniem GKO analizę dowodów zgromadzonych w sprawie w celu wykazania, że Obwiniony nie miał możliwości wywiązania się ze swych obowiązków w konkretnych okolicznościach i czasie, wskazanych w opisie poszczególnych czynów, określonych we wniosku o ukaranie, stanowiących o ocenie dochowania przez Obwinionego należytej staranności przy wykonywaniu powierzonych obowiązków. Tym samym GKO uznała, że Komisja Orzekająca I instancji wydała rozstrzygnięcie adekwatne do ustalonego stanu faktycznego i oceny prawnej czynów potwierdzonych w materiale dowodowym. Przepis artykuł 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności, opiera się bowiem na koncepcji zindywidualizowanej staranności (ostrożności) wymaganej od osób wykonujących różne obowiązki w zakresie szeroko rozumianej gospodarki finansowej, w szczególności odmiennym podejściu do osób zajmujących stanowisko kierownika jednostki sektora finansów publicznych oraz innych osób, wykonujących poszczególne obowiązki składające się na gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych, powierzone im przez kierownika jednostki. Obowiązek ostrożności musi być rozpatrywany z punktu widzenia obowiązków związanych z określonym stanowiskiem czy wykonywaną funkcją (orzeczenie GKO z dnia 1 marca 2004 r., DF/GKO/Odw.-127/163/2003, LEX nr 141888).

Z kolei w odniesieniu do Obwinionego (B) rozstrzygając ponownie sprawę RKO prawidłowo uznała, że wydatku ze środków publicznych można dokonać jedynie w oparciu o konkretny tytuł prawny. GKO stoi na stanowisku, zgodnie z którym kompetencja do dokonywania wydatków ze środków publicznych musi wynikać w pierwszej kolejności z dyspozycji wyznaczonej przez uregulowania prawne, czyli z nakazów bądź zakazów zawartych w przepisach prawa materialnego, a dopiero w drugiej kolejności z uregulowań o charakterze finansowym. Jednocześnie GKO zwraca uwagę na to, że co do zasady zarządzenie stanowi prawną formę działania, za której pomocą wójt może podejmować rozstrzygnięcia o charakterze władczym. Taka forma działania jest objęta zarówno nadzorem wojewody, jak i kontrolą ze strony sądów administracyjnych. Jak jednak słusznie zauważyła RKO, w przedmiotowej sprawie Obwiniony, oparł swoje działanie na bezpodstawnie przyjętym przez

siebie zarządzeniu i uchwale budżetowej obowiązującej w 2014 r., wskazując przy tym, że dokonuje realizacji tejże uchwały budżetowej. Tym samym podzielić należy stanowisko Komisji Orzekającej I Instancji, zgodnie z którym istota przedmiotowej sprawy sprowadzała się do sposobu wykonania uchwały budżetowej przez Obwinionego. Sposób ten, w rozpatrywanej sprawie odbiegał zasadniczo od norm prawnych zawartych zarówno w przepisach ustawy o finansach publicznych, jak również w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska. Tym samym GKO podtrzymuje stanowisko wyrażone przez RKO przy ponownym rozpoznaniu sprawy i uznaje, że Obwiniony swoim działaniem naruszył jedną z podstawowych zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych, znajdującą swój wyraz w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Jednocześnie należy zauważyć, że w przypadku wydatkowania z budżetu gminy świadczeń na rzecz określonej grupy osób, zasada ta w praktyce oznacza, że podstawę dokonania takich wydatków mogą stanowić wyłącznie przepisy ustaw, które precyzują rodzaj świadczeń, a także wskazują podmiot uprawniony do ich udzielania. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy RKO została zobligowana przez GKO do przedstawienia oceny postępowania Obwinionego względem wzorca powinnego zachowania oraz uwzględnienia kwestii stopnia szkodliwości jego działania dla systemu finansów publicznych. Realizując tę dyspozycję Komisja orzekająca I instancji prawidłowo wskazała, że Obwiniony miał możliwość skorzystania z art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójtowi przysługuje wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy, a tym samym mógł wystąpić do Rady Gminy (...) z wnioskiem o podjęcie uchwały określającej zasady i tryb udzielania dotacji celowej na inwestycje związane z indywidualnymi ujęciami wody i przydomowymi oczyszczalнями ścieków. Tym samym rekonstruując wzorzec powinnego zachowania, przy uwzględnieniu istotnych okoliczności rozpatrywanej sprawy RKO wykazała w sposób przekonujący, że istniała możliwość zgodnego z prawem alternatywnego działania Obwinionego, z której to możliwości Obwiniony nie skorzystał. Podkreślić należy, że udzielenie dotacji celowej z budżetu gminy powinno nastąpić na zasadach i w trybie określonym w podjętej uchwale rady oraz na podstawie umowy zawartej przez Gminę (...) z beneficjentami. Ponadto GKO podziela przekonanie wyrażone przez Komisję Orzekającą I instancji, zgodnie z którym Obwiniony mógł również wystąpić do rady gminy o podjęcie uchwały na zasadach określonych w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten wszakże przyznaje

radzie gminy upoważnienie do określenia trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania, a także sposobu kontroli zleconego zadania, w odniesieniu do zadań innych niż objęte przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ponadto Obwiniony mógł również dokonać wydatków bezpośrednio z budżetu gminy, z zastrzeżeniem, że takie wydatki stanowiły zadania własne gminy i odrębne przepisy zezwalały na ich dokonanie. Obwiniony miał, zatem możliwość podjęcia działania zgodnego z przepisami prawa. Ostatecznie stwierdzić należy, że Obwiniony dokonał wydatków bez podstawy prawnej, poprzez niezgodne z prawem dokonanie transferu środków do podmiotów zewnętrznych, co stanowiło naruszeniem ładu finansów publicznych polegające na narażeniu Gminy na niekontrolowany w istocie rzeczy w żaden sposób przepływ środków publicznych do podmiotów zewnętrznych. W odniesieniu do oceny szkodliwości działania Obwinionego dla finansów publicznych RKO zwróciła uwagę na to, że, objawiała się ona przede wszystkim w postaci braku jakiejkolwiek kontroli oraz przejrzystości nad wydatkowaniem środków publicznych przy udzielaniu wsparcia mieszkańcom Gminy (...), gdyż Wójt jednoosobowo rozpoznawał wnioski, decydował o udzieleniu pomocy i wysokości przyznanego wsparcia. GKO podziela stanowisko wyrażone przez RKO, zgodnie z którym w przedmiotowej sprawie nie istniały w rzeczywistości żadne kryteria ubiegania się o przedmiotową pomoc, a ponadto brak publikacji Zarządzenia nr (...)2013 dodatkowo pogłębiał brak transparentności działań podjętych przez Obwinionego. Należy podkreślić, że w konsekwencji doprowadziło to do podjęcia działań zmierzających do zmiany dotychczasowej praktyki, poprzez podjęcie stosownej uchwały, w wyniku zabiegów osoby, która pomocy nie otrzymała. Dodatkową okoliczność dla oceny szkodliwości działań Obwinionego dla finansów publicznych stanowi także to, że Obwiniony pozytywnie rozpoznawał wnioski o udzielenie pomocy finansowej na inwestycje wykonane przed datą wejścia w życie przedmiotowego zarządzenia. Ponadto działania Obwinionego, zaprzeczały jego twierdzeniom o badaniu sytuacji wnioskodawców i preferowaniu osób w trudnej sytuacji materialnej (k. 80, 85, 92, 97), stojąc tym samym w oczywistej sprzeczności z wydanym przez Obwinionego Zarządzeniem Nr (...) 2013, w którym wyraźnie wskazano możliwość dofinansowania, a nie refundacji czy zwrotu już poniesionych kosztów. Dokonując oceny powyższych okoliczności z punktu widzenia szkodliwości dla finansów publicznych, a także uwzględniając intencje Obwinionego, GKO podzieliła pogląd Komisji Orzekającej I instancji i uznała, że stopień szkodliwości zarzucanych Obwinionemu czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych dla finansów publicznych nie był znaczny, niemniej jednak

nie ma podstaw do uznania, że był on znikomy. Tym samym w ocenie GKO wykluczało to zastosowanie art. 28 ustawy o odpowiedzialności. W realiach niniejszej sprawy nie ma także podstaw do zastosowania szczególnej instytucji jaka jest odstąpienie od wymierzenia kary, nie można bowiem powiedzieć że rodzaj i okoliczności naruszenia przemawiają za takim środkiem. Jak wykazano powyżej nie można braku transparentności w wydatkowaniu środków publicznych, w szczególności wydatkowania ich w sposób niezgodny z istniejącymi normami prawa traktować w sposób uprzywilejowany, bo tak należałoby traktować odstąpienie od wymierzania kary. GKO dostrzega okoliczność, że nieuprawnione działanie Obwinionego miały na celu – w jego przekonaniu - dobro mieszkańców wspólnoty samorządowej. GKO uznaje jednak, że ta okoliczność nie może uzasadniać nadzwyczajnego złagodzenia kary, w szczególności, że działanie Obwinionego na rzecz dobra wspólnoty mogło być podjęte zgodnie z obowiązującymi przepisami. Mając na uwadze powyższe argumenty karę upomnienia należało uznać za uzasadnioną w realiach niniejszej sprawy w szczególności, że stanowi ona najniższą z katalogu kar i spełni zarówno cele prewencji szczególnej, jak i ogólnej.

Uwzględniając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.