



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 12 września 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Gryśka (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Ireneusz Piasecki
	<i>Członek GKO:</i>	Leszek Biedka
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 września 2016 r. odwołania Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionego (...), , od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 15 kwietnia 2016 r., sygn. akt: ZDB-4100-11/2016, którym Obwinionemu (...) - pełniącemu w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - wymierzono karę upomnienia za przypisane naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w:

1. art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 oraz z 2016 r. poz. 1020), polegające na przekazaniu dotacji z naruszeniem zasad jej udzielania poprzez bezpodstawne (bezumowne) przekazanie:

Sygn. akt BDF1.4800.46.2016

a. w dniach 27.03.2013 r. kwoty 7.000 zł oraz 24.10.2013 r. kwoty 3.000 zł dla Stowarzyszenia (...) z tytułu dotacji udzielonej z budżetu Gminy (...) (dział 921, rozdział 92105, § 2480 klasyfikacji wydatków) w wysokości ogółem 10.000 zł „Na realizację zadań publicznych z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, turystyki i krajoznawstwa”,

co jest niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w związku z art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

b. w dniach 8.03.2013 r. kwoty 30.000 zł, 23.04.2013 r. kwoty 40.000 zł, 24.07.2013 r. kwoty 40.000 zł oraz 7.10.2013 r. kwoty 40.000 zł dla Gminnego Zrzeszenia (...) z tytułu dotacji udzielonej z budżetu Gminy (...) (dział 926, rozdział 92695, § 2820 klasyfikacji wydatków) w wysokości ogółem 150.000 zł „Na realizację zadań publicznych z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu,

co jest niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w związku z art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

2. art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na:

a. dokonaniu wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową oraz z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez bezpodstawne finansowanie utrzymania cmentarzy wyznaniowych zlokalizowanych na terenie Gminy (...) (miejscowości: (...)) w związku z pokrywaniem z budżetu gminy kosztów wywozu odpadów pochodzących z tych cmentarzy, zgodnie z poniższym zestawieniem:

Faktura nr z dnia	Dokonanie wydatku (czas popelnienia czynu)	Dowód księgowy	Kwota faktury za odbiór odpadów komunalnych z cmentarzy parafialnych [zł]	Uwagi
-------------------	--	----------------	---	-------

4223057300 z dnia 06.02.2013 r.	25.02.2013	FV 150/2	286,22	Dot. cmentarza parafialnego w (...)
4223138574 z dnia 31.03.2013 r.	17.04.2013	FV 388/25	1 987,64	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)
4223261187 z dnia 30.06.2013 r.	18.07.2013	FV 820/29	1 971,73	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)
4223300028 z dnia 07.08.2013 r.	23.08.2013	FV 1030/2	1 144,88	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)
4223304042 z dnia 31.08.2013 r.	18.09.2013	FV 1160/14	286,22	Dot. cmentarza parafialnego w (...)
4223307920 z dnia 30.09.2013 r.	18.10.2013	FV 1295/1	2 560,09	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)
4223311687 z dnia 31.10.2013 r.	19.11.2013	FV 1486/2	4 277,42	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)
4223314026 z dnia 30.11.2013 r.	17.12.2013	FV 1625/2	3 116,62	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)
42331757 z dnia 31.12.2013 r.	17.01.2014	FV 1815/3	2 544,18	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)
4223317152 z dnia 31.01.2014 r.	19.02.2014	FV 169/2	1 128,98	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)
4223318682 z dnia 28.02.2014 r.	19.03.2014	FV 314/2	286,22	Dot. cmentarza parafialnego w (...)
4223320411 z dnia 31.03.2014 r.	18.04.2014	FV 502/3	3 704,97	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)
4223322177 z dnia 30.04.2014 r.	19.05.2014	FV 749/1	2 290,68	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)
4223323974 z dnia 31.05.2014 r.	18.06.2014	FV 884/1	1 610,28	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)
4223325394 z dnia 30.06.2014 r.	18.07.2014	FV 1036/3	1 701,00	Dot. cmentarzy parafialnych w nw. miejscowościach: (...)

co jest niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych;

b) dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy (...) w zakresie określonym poniższym zestawieniem:

Podstawa dokonania wydatku	Data dokonania wydatku (czas popelnienia czynu)	Kwota wydatku	Kwota wydatków narastająco	Wysokość planu na dzień dokonania wydatku	Kwota przekroczenia planu
dział 750, rozdział 75023, § 4170 klasyfikacji wydatków publicznych					
Lista plac nr 13/12/2013 z dnia 03.12.2013 r. (Rachunki z dnia 03.12.2013 r.)	03.12.2013	1 875,55	35 019,55	34 000,00	1 019,55
dział 900, rozdział 90095, § 4300 klasyfikacji wydatków publicznych					
Faktura VAT nr 6/09/2013 z dnia 09.09.2013 r.	20.09.2013	1 303,80	11 781,70	10 800,00	981,70

dział 926, rozdział 92601, § 4210 klasyfikacji wydatków publicznych					
Faktura VAT nr 16/2013 z dnia 07.03.2013 r.	19.03.2013	1 248,50	3 170,52	2 000,00	1 170,52
Faktura VAT nr 2013-28-016493 z dnia 13.03.2013 r.	20.03.2013	194,48	3 665,11	2 000,00	1 665,11
Faktura VAT nr 2013-28-017883		135,13			
Faktura VAT nr 34/M37/2013 z dnia 15.03.2013 r.		164,98			
dział 926, rozdział 92601, § 4300 klasyfikacji wydatków publicznych					
Rachunek nr 5/2013 z dnia 06.03.2013 r.	18.03.2013	680,00	680,00	0,00	680,00
Faktura VAT nr 03/RCH/13 z dnia 11.03.2013 r.	21.03.2013	2 029,50	2 709,50	0,00	2 709,50

co jest niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

3. art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na zaciągnięciu w 2013 roku zobowiązań finansowych z przekroczeniem o kwotę ogółem 4.239,48 zł zakresu upoważnienia określonego limitem wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...), zgodnie z poniższym zestawieniem:

dział 926, rozdział 92601, § 4210 klasyfikacji wydatków publicznych						
Data zaciągnięcia zobowiązania przekraczającego plan wydatków	Dowód księgowy	Kwota	Kwoty wydatków i zobowiązań narastająco na dzień zaciągnięcia zobowiązania	Łączna kwota wydatków i zobowiązań obejmująca zaciągnięte zobowiązanie	Plan wydatków na dzień zaciągnięcia zobowiązania	Kwota zobowiązań przekraczająca plan wydatków narastająco
07.03.2013 r.	F-ra nr FA/1366/2013/MG z dnia 07.03.2013 r., dow. ks. nr 254/17	39,00	Wydatki 898,17 Zobow. <u>933,97</u> 1 832,14	3 119,64	2 000,00	1 119,64
	F-ra nr 16/2013 z dnia 07.03.2013 r., dow. ks. nr 265/1	1 248,50				
12.03.2013 r.	F-ra nr 31681/8024/2013 z dnia 12.03.2013 r., dow. ks. 254/29	50,88	Wydatki 898,17 Zobow. <u>2 221,47</u> 3 119,64	3 170,52	2 000,00	1 170,52
13.03.2013 r.	F-ra nr 2013-28-016493 z dnia 13.03.2013 r., dow. ks. nr 273/17	194,48	Wydatki 898,17 Zobow. <u>2 272,35</u> 3 170,52	3 365,00	2 000,00	1 365,00
15.03.2013 r.	F-ra nr 34/M37/2013 z dnia 15.03.2013 r., dow. ks. 273/23	164,98	Wydatki 1 922,02 Zobow. <u>1 442,98</u> 3 365,00	3 529,98	2 000,00	1 529,98

dział 926, rozdział 92601, § 4300 klasyfikacji wydatków publicznych						
28.02.2013 r.	R-ek nr 5/2013 z dnia 06.03.2013 r., zlecenie z dnia 28.02.2013 r., dow. ks. nr 258/1-2	680,00	wydatki 0,00 zobow. 0,00	680,00	0,00	680,00
28.02.2013 r.	F-ra nr 03/RCH/13 z dnia 11.03.2013 r., zlecenie z dnia 28.02.2013 r., dow. ks. nr 278/1-2	2 029,50	wydatki 0,00 zobow. 680,00	2 709,50	0,00	2 709,50

co jest niezgodne z art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

4. art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na przeprowadzeniu w jednostce Urząd Gminy w (...) inwentaryzacji gruntów wg stanu na 31 grudnia 2012 roku (czas popełnienia czynu 15.02.2013 r.) oraz wg stanu na 31 grudnia 2013 roku (czas popełnienia czynu 15.01.2014 r.) niezgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości poprzez ograniczenie dokonywanej inwentaryzacji gruntów przeprowadzanej metodą weryfikacji wyłącznie do zmian, które wystąpiły w 2012 i 2013 roku (zwiększenia-zmniejszenia), co skutkowało zaniechaniem ujawnienia, wyceny i ujęcia na stan majątku gminy 18 działek gruntu, które były w posiadaniu gminy, a nie ujęto ich w ewidencji księgowej

oraz obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej wymierzenia Obwinionemu kary upomnienia i wymierza mu karę nagany za naruszenia dyscypliny finansów publicznych przypisane orzeczeniem Komisji Orzekającej I instancji.

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 15 kwietnia 2016 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu uznała Obwinionego (...), pełniącego w czasie popełnienia czynu funkcję Wójta Gminy (...), winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w:

1. art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na przekazaniu dotacji z naruszeniem zasad jej udzielania poprzez bezpodstawne (bezumowne) przekazanie:

a) w dniach 27.03.2013 r. kwoty 7.000 zł oraz 24.10.2013 r. kwoty 3.000 zł dla Stowarzyszenia (...) z tytułu dotacji udzielonej z budżetu Gminy (...) (dział 921, rozdział 92105, § 2480 klasyfikacji wydatków) w wysokości ogółem 10.000 zł „Na realizację zadań publicznych z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego, turystyki i krajoznawstwa”,

b) w dniach 8.03.2013 r. kwoty 30.000 zł, 23.04.2013 r. kwoty 40.000 zł, 24.07.2013 r. kwoty 40.000 zł oraz 7.10.2013 r. kwoty 40.000 zł dla Gminnego Zrzeszenia (...) z tytułu dotacji udzielonej z budżetu Gminy (...) (dział 926, rozdział 92695, § 2820 klasyfikacji wydatków) w wysokości ogółem 150.000 zł „Na realizację zadań publicznych z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu,

co było niezgodne z art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w związku z art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

2. art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na:

a) dokonaniu wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową oraz z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez bezpodstawne finansowanie utrzymania cmentarzy wyznaniowych zlokalizowanych na terenie Gminy (...) (miejscowości: (...)) w związku z pokrywaniem z budżetu gminy kosztów wywozu odpadów pochodzących z tych cmentarzy, zgodnie z zestawieniem wskazanym w sentencji orzeczenia pierwszej instancji, co było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych,

- b) dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy (...) w zakresie określonym zestawieniem wskazanym w sentencji orzeczenia pierwszej instancji, co było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
3. art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na zaciągnięciu w 2013 roku zobowiązań finansowych z przekroczeniem o kwotę ogółem 4.239,48 zł zakresu upoważnienia określonego limitem wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych Urząd Gminy w (...), zgodnie z zestawieniem wskazanym w sentencji orzeczenia pierwszej instancji, co było niezgodne z art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
4. art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na przeprowadzeniu w jednostce Urząd Gminy w (...) inwentaryzacji gruntów wg stanu na 31 grudnia 2012 roku (czas popełnienia czynu 15.02.2013 r.) oraz wg stanu na 31 grudnia 2013 roku (czas popełnienia czynu 15.01.2014 r.) niezgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości poprzez ograniczenie dokonywanej inwentaryzacji gruntów przeprowadzanej metodą weryfikacji wyłącznie do zmian, które wystąpiły w 2012 i 2013 roku (zwiększenia-zmniejszenia), co skutkowało zaniechaniem ujawnienia, wyceny i ujęcia na stan majątku gminy 18 działek gruntu, które były w posiadaniu gminy, a nie ujęto ich w ewidencji księgowej.

Za przypisane czyny Komisja Orzekająca pierwszej instancji ukarała Obwinionego karą upomnienia oraz obciążyła kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

Od orzeczenia pierwszej instancji odwołał się rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji zaskarżając je w części dotyczącej orzeczenia o karze, a więc w zakresie dotyczącym wymierzenia Obwinionemu kary upomnienia. Z tego względu dalsza część uzasadnienia orzeczenia GKO odnosi się wyłącznie do tych elementów orzeczenia i uzasadnienia rozstrzygnięcia pierwszej instancji, które dotyczą zaskarżonego zakresu orzeczenia Komisji Orzekającej pierwszej instancji.

Uzasadniając wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia Komisja Orzekająca pierwszej instancji wzięła pod uwagę w szczególności treść art. 34a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karę nagany – o którą wnioskował Rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji - można wymierzyć w szczególności w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znaczny. W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej wspomniany stopień szkodliwości dla finansów publicznych winien być oceniany odrębnie, w odniesieniu do poszczególnych czynów popełnionych przez Obwinionego. Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że charakter i okoliczności popełnionych czynów, jak i zachowanie Obwinionego po naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przemawiają za wymierzeniem mu łącznej kary upomnienia. Podkreśliła w tym zakresie nieznaczną skalę przekroczeń zakresu upoważnienia określonego planem finansowym jednostki przy dokonywaniu przedmiotowych wydatków i zaciąganiu zobowiązań, fakt następczej zmiany planu finansowego oraz relatywnie niewielkie kwoty wydatków poniesionych na wywóz odpadów komunalnych z cmentarzy. Istotnym elementem przy orzekaniu o karze były również dla Komisji Orzekającej pierwszej instancji okoliczności związane z zaniechaniem praktyki związanej z opłacaniem kosztów wywozów śmieci, w tym doprowadzenie do zawarcia stosownych umów przez poszczególne parafie. Obwiniony podjął także działania w celu usunięcia nieprawidłowości w zakresie zawarcia umów dotacyjnych, a także zlecił wycenę gruntów i wprowadzenie tych danych do zasobów gminy. W ocenie Komisji Orzekającej pierwszej instancji, upomnienie powinno osiągnąć cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz w szczególności cele zapobiegawcze i dyscyplinujące w stosunku do ukaranego.

Z argumentacją powyższą nie zgodził się rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji, który w uzasadnieniu złożonego w sprawie odwołania stwierdził, że Komisja Orzekająca pierwszej instancji w sposób błędny nie zastosowała przesłanek wymiaru kary wynikających z art. 34a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wskazał, że działanie zmierzające do eliminacji ustalonych przez podmiot kontrolujący nieprawidłowości stanowiących skutek naruszenia przepisów prawa zostały nakazane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu w wystąpieniu pokontrolnym. Wnioskując o wymierzenie kary nagany Rzecznik uwzględnił kwalifikowane naruszenie przez Obwinionego podstawowych przepisów określających prawne podstawy gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, które dotyczyły zarówno rażącego

naruszenia sfery ustrojowej działania samorządu gminnego w części związanej z brakiem jakichkolwiek podstaw prawnych do działania (wydatki wykraczające poza zakres zadań gminy), jak i naruszenia zasad udzielania dotacji, zaciągania zobowiązań oraz niezgodnego z prawem realizowania obowiązków w sferze inwentaryzacji. Odwołujący się zakwestionował ocenę zaprezentowaną w zaskarżonym orzeczeniu z następujących względów:

- 1) pominięto, że czyn związany z bezumownym przekazaniem w 2013 roku dotacji podmiotom spoza sfery sektora finansów publicznych w kwocie ogółem 160.000 zł dotyczył 100% wielkości planu, natomiast akcentowane przez RKO wezwanie beneficjentów do uzupełnienia brakujących podpisów nie miało prawnego znaczenia w odniesieniu do stwierdzenia rażącego naruszenia art. 16 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w związku z art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, które to przepisy określają podstawowe reguły gospodarki finansowej w obszarze udzielania dotacji na zadania z zakresu pożytku publicznego,
- 2) wskazywane przez RKO „następcze” zmiany planu finansowego jednostki na tle licznie stwierdzonych przekroczeń zakresu upoważnienia określonego planem finansowym jednostki przy dokonywaniu przedmiotowych wydatków i zaciąganiu zobowiązań potwierdzają jedynie tezę, iż możliwym była w istocie realizacja przez jednostkę zadań publicznych w sferze zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków w sposób zgodny z podstawowymi przepisami prawa,
- 3) w odniesieniu do kwoty 28.897,13 zł wydatkowanej przez Obwinionego na bezpodstawne finansowanie utrzymania cmentarzy wyznaniowych zlokalizowanych na terenie Gminy (...) rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji zakwestionował stwierdzenia RKO o relatywnie niewielkich kwotach wydatków poniesionych na wywóz odpadów komunalnych z cmentarzy. Dokonanie tych wydatków nastąpiło z naruszeniem fundamentalnego przepisu dotyczącego zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego określonego, tj. art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, co w ustalonej linii orzeczniczej organów nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz sądów administracyjnych traktowane jest jako rażące (istotne) naruszenie przepisów prawa. W ocenie rzecznika w tej sprawie nie istniały żadne wątpliwości prawne, a Obwiniony dokonywał wydatków na zadania niebędące zadaniami publicznymi Gminy (...) a. Zatem zaprzestając dokonywania bezprawnie ponoszonych wydatków w 2015 r. dostosował się jedynie do

podstawowych norm prawnych określających zakres działania jednostki sektora finansów publicznych.

W ocenie rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji, w odniesieniu do całokształtu sprawy zasadne jest zatem zakwestionowanie wymierzonej Obwinionemu kary upomnienia, bowiem stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszeń dyscypliny finansów publicznych jest znaczny, co powinno powodować konieczność przyjęcia za podstawę orzeczenia w tej części art. 34a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i skutkować wymierzeniem Obwinionemu kary nagany.

Rozpoznając sprawę Główna Komisja Orzekająca stwierdziła co następuje.

Odwołanie rzecznika dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji jest zasadne.

W pierwszej kolejności należy uwzględnić, że Komisja Orzekająca pierwszej instancji rozstrzygając o karze wskazała, że *„stopień szkodliwości dla finansów publicznych winien być oceniany odrębnie, w odniesieniu do poszczególnych czynów popełnionych przez Obwinionego”* (str. 36 orzeczenia pierwszej instancji). W ocenie GKO, powyższe stwierdzenie jest sprzeczne z jedną z dyrektyw wymiaru kary zawartą w art. 37 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym sprawcy, który dopuścił się kilku czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a sprawa o te czyny jest objęta jednym postępowaniem, wymierza się jedną karę za wszystkie czyny. Główna Komisja Orzekająca interpretuje powyższy przepis jako nakazujący uwzględniać wielość czynów objętych jednym postępowaniem i przypisanych obwinionemu jako „całościową” podstawę uwzględniania okoliczności wpływających na wymiar kary. W oczywisty sposób popełnienie wielu czynów, nawet jeżeli jednostkowo nie są one szczególnie istotne finansowo, musi być oceniane inaczej niż popełnienie jednego naruszenia (nawet jeżeli jego wymiar finansowy jest większy). Jednym bowiem z głównych celów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest zapobieganie naruszeniom zasad dysponowania środkami publicznymi. Wielokrotne ich naruszanie (nawet jeżeli dotyczy stosunkowo niewielkich kwot) może bowiem świadczyć o lekceważącym stosunku do obowiązujących w tym zakresie norm. Słusznie rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji zwraca uwagę na czyny związane z dokonywaniem wydatków bez upoważnienia lub przekroczeniem jego zakresu oraz

zaciągania zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym. Ich wielość może bowiem świadczyć o nagannej praktyce zaciągania zobowiązań i realizacji wydatków bez uprzedniej weryfikacji zakresu upoważnienia w planie finansowym z przeświadczeniem, że przy niewielkich kwotach z pewnością uda się go następnie zmodyfikować. Takie działanie z całą pewnością zasługuje na surową ocenę z punktu widzenia szkodliwości takich czynów dla ładu finansów publicznych, a wskazywane przez RKO „następcze” zmiany planu finansowego jednostki na tle licznie stwierdzonych przekroczeń nie może być uznane za okoliczność łagodzącą, co słusznie podważa odwołujący się.

Surowsza ocena działań Obwinionego musi również wynikać – co słusznie podnosi rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji – z wagi naruszonych przez niego przepisów prawa z punktu widzenia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w sferze finansów publicznych. Nagannie musi być oceniony również fakt ponoszenia wydatków na działania nie mieszczące się w zakresie działania jednostki samorządu terytorialnego, doprowadzenie do nieujawnienia całości majątku gminy oraz złamanie zasad udzielania dotacji. Wskazywane przez Komisję Orzekającą pierwszej instancji działania następcze, usuwające nieprawidłowości działają oczywiście na korzyść obwinionego, ale nie mogą całkowicie zmienić oceny popełnionych naruszeń, szczególnie w kontekście ich liczby. Słusznie również rzecznik dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji zauważa, że nie wynikały one z własnej inicjatywy Obwinionego, a ustaleń i zaleceń organu kontrolnego.

Z tych względów Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.