



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

Warszawa, dnia 25 czerwca 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Mariusz Jerzy Golecki (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Arkadiusz Babczuk
	<i>Członek GKO:</i>	Janusz Sarnowski
Protokolant:		Anna Jedlińska

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 czerwca 2018 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt: RIO.XII.53-30/2017, w zakresie, w którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w:

- 1) art. 9 pkt 2 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 także uondfp, polegające na nierozliczeniu w terminie dotacji przekazanej Gminie (...)

Sygn. akt BDF1.4800.22.2018

na podstawie zawartego dnia 11 grudnia 2014 r. porozumienia w sprawie przekazania Gminie (...) utrzymania dróg i ulic powiatowych na terenie Gminy (...) w kwocie 14.000,00 zł, gdyż zgodnie z § 2 pkt 3 zawartego porozumienia informacja o wykorzystaniu przekazanych środków winna być przedstawiona po zakończeniu roku 2015 - do dnia 20 stycznia 2016 r., a przekazano ją w dniu 29 stycznia 2016 r.,

czym naruszył art. 220 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych,

2) art. 11 ust. 1 uońdftp, polegające na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej poprzez:

a) dokonanie w dniu 27 listopada 2015 r. wydatku w kwocie 37.000,00 zł, dotyczącego spłaty kredytu, z przekroczeniem o 3.216,96 zł kwoty spłat kredytów i pożyczek w 2015 r. ustalonej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2015 r.,

b) dokonanie w dniu 27 listopada 2015 r. wydatku w kwocie 75.000,00 zł, dotyczącego spłaty kredytu, z przekroczeniem łącznie o 78.216,96 zł kwoty spłat kredytów i pożyczek w 2015 r. ustalonej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2015 r.,

c) dokonanie w dniu 30 listopada 2015 r. wydatku w kwocie 6.265,40 zł, dotyczącego spłaty kredytu, z przekroczeniem łącznie o 84.482,36 zł kwoty spłat kredytów i pożyczek w 2015 r. ustalonej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2015 r.,

d) dokonanie w dniu 30 listopada 2015 r. wydatku w kwocie 400,60 zł, dotyczącego spłaty kredytu, z przekroczeniem łącznie o 84.882,96 zł kwoty spłat kredytów i pożyczek w 2015 r. ustalonej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2015 r.,

e) dokonanie w dniu 14 grudnia 2015 r. wydatku w kwocie 27.920,00 zł, dotyczącego spłaty kredytu, z przekroczeniem łącznie o 112.802,96 zł kwoty spłat kredytów i pożyczek w 2015 r. ustalonej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2015 r.,

czym naruszył art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych,

3) art. 18 pkt 2 uońdftp, polegające na niesporządzeniu i nieprzekazaniu w terminie do określonego prawem adresata sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania poprzez:

Sygn. akt BDF1.4800.22.2018

- a) niesporządzenie i nieprzekazanie do dnia 25 listopada 2016 r. zbiorczego sprawozdania Urzędu Gminy (...) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych jednostki samorządu terytorialnego (dalej - JST) według stanu na koniec IV kwartału 2015 r., mimo, iż zobowiązany był przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej do dnia 23 lutego 2016 r., czym naruszył § 6 ust. 1 pkt 3, § 8 ust. 2 pkt 2 oraz załącznik Nr 7 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych,
- b) niesporządzenie i nieprzekazanie do dnia 25 listopada 2016 r. zbiorczego sprawozdania Urzędu Gminy (...) Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych JST za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r., mimo, iż zobowiązany był przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej do dnia 20 lutego 2016 r.,
- c) niesporządzenie i nieprzekazanie do dnia 25 listopada 2016 r. zbiorczego sprawozdania Urzędu Gminy (...) Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych JST za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r., mimo, iż zobowiązany był przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej do dnia 20 lutego 2016 r.,
- d) niesporządzenie i nieprzekazanie do dnia 25 listopada 2016 r. zbiorczego sprawozdania Urzędu Gminy (...) Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych JST za okres sprawozdawczy na koniec 2015 r., mimo, iż zobowiązany był przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej do dnia 20 lutego 2016 r.; czym naruszył § 4 pkt 3 lit. a i § 6 ust. 1 pkt 1 oraz załącznik Nr 44 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

oraz wymierzono Obwinionemu karę nagany i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm. uchyla zaskarżone orzeczenie w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

W dniu 9 stycznia 2017 r. Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (zwana dalej RKO) wydała orzeczenie (Sygn. akt: RIO.XII.53-10/2016), w którym uznała Pana (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Burmistrza (...), za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na naruszeniu następujących przepisów: art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 ze zm.) zwanej dalej uondfp, poprzez nierozliczenie w terminie dotacji przekazanej Gminie (...) na podstawie zawartego 11 grudnia 2014 r. porozumienia w sprawie przekazania Gminie (...) utrzymania dróg i ulic powiatowych na terenie Gminy (...) w kwocie 14.000,00 zł, gdyż zgodnie z § 2 pkt 3 zawartego porozumienia informacja o wykorzystaniu przekazanych środków winna być przedstawiona po zakończeniu roku 2015 - do dnia 20 stycznia 2016 r., a przekazano ją w dniu 29 stycznia 2016 r.; czym naruszył art. 220 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych; art. 11 ust. 1 uondfp, poprzez dokonanie wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej przez: dokonanie w dniu 27 listopada 2015 r. wydatku w kwocie 37.000,00 zł, dotyczącego spłaty kredytu, z przekroczeniem o 3.216,96 zł kwoty spłat kredytów i pożyczek w 2015 r. ustalonej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2015 r., dokonanie w dniu 27 listopada 2015 r. wydatku w kwocie 75.000,00 zł, dotyczącego spłaty kredytu, z przekroczeniem łącznie o 78.216,96 zł kwoty spłat kredytów i pożyczek w 2015 r. ustalonej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2015 r., dokonanie w dniu 30 listopada 2015 r. wydatku w kwocie 6.265,40 zł, dotyczącego spłaty kredytu, z przekroczeniem łącznie o 84.482,36 zł kwoty spłat kredytów i pożyczek w 2015 r. ustalonej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2015 r., dokonanie w dniu 30 listopada 2015 r. wydatku w kwocie 400,60 zł, dotyczącego spłaty kredytu, z przekroczeniem łącznie o 84.882,96 zł kwoty spłat kredytów i pożyczek w 2015 r. ustalonej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2015 r., dokonanie w dniu 14 grudnia 2015 r. wydatku w kwocie 27.920,00 zł, dotyczącego spłaty kredytu, z przekroczeniem łącznie o

Sygn. akt BDF1.4800.22.2018

112.802,96 zł kwoty spłat kredytów i pożyczek w 2015 r. ustalonej uchwałą nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2015 r., czym Obwiniony zdaniem RKO naruszył art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności polegającego na niesporządzeniu i nieprzekazaniu w terminie do określonego prawem adresata sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania poprzez: niesporządzenie i nieprzekazanie do dnia 25 listopada 2016 r. zbiorczego sprawozdania Urzędu Gminy (...) Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych JST według stanu na koniec IV kwartału 2015 r., mimo, iż zobowiązany był przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej do dnia 23 lutego 2016 r., czym naruszył § 6 ust. 1 pkt 3, § 8 ust. 2 pkt 2 oraz załącznik Nr 7 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, niesporządzenie i nieprzekazanie do dnia 25 listopada 2016 r. zbiorczego sprawozdania Urzędu Gminy (...) Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych JST za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r., mimo, iż zobowiązany był przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej do dnia 20 lutego 2016 r., niesporządzenie i nieprzekazanie do dnia 25 listopada 2016 r. zbiorczego sprawozdania Urzędu Gminy (...) Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych JST za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r., mimo, iż zobowiązany był przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej do dnia 20 lutego 2016 r., niesporządzenie i nieprzekazanie do dnia 25 listopada 2016 r. zbiorczego sprawozdania Urzędu Gminy (...) Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych JST za okres sprawozdawczy na koniec 2015 r., mimo, iż zobowiązany był przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej do dnia 20 lutego 2016 r.; czym naruszył § 4 pkt 3 lit. a i § 6 ust. 1 pkt 1 oraz załącznik Nr 44 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 2 i art. 37 uondfp, RKO wymierzyła Panu (...) karę nagany, zaś na podstawie z art. 167 ust. 1 uondfp, obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 316,18 zł (trzysta szesnaście złotych osiemnaście groszy).

Przedmiotowe orzeczenie RKO wydane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego. W związku z zawiadomieniem o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożonym przez Panią Iwonę Bendorf-Bundorf, Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych /dalej Rzecznik/, skierował do RKO, pismem RDFP-53-29/2017 z dnia 13 września 2017 r., wniosek o ukaranie Pana (...) pełniącego w czasie zarzuczanych czynów funkcję Burmistrza Gminy (...) oraz Skarbnika Gminy

Sygn. akt BDF1.4800.22.2018

(...). We wniosku o ukaranie Rzecznik zarzucił w szczególności Obwinionemu Burmistrzowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu:

- 1) art. 9 pkt 2. uondfp, polegające na nierozliczeniu w terminie dotacji przekazanej Gminie (...) na podstawie zawartego dnia 11 grudnia 2014 r. porozumienia w sprawie przekazania Gminie (...) utrzymania dróg i ulic powiatowych na terenie Gminy (...),
- 2) art. 11 ust. 1 uondfp, polegające na dokonaniu wydatków z przekroczeniem ustalonych uchwałą budżetową, kwot wydatków,
- 3) art. 18 pkt 2 uondfp, polegające na niesporządzeniu i nieprzekazaniu w terminie do określonego prawem adresata sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania.

Ponadto Rzecznik wniósł o ukaranie Skarbnika Gminy (...). We wniosku o ukaranie Rzecznik zarzucił Obwinionemu Skarbnikowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18b pkt 1 uondfp, polegające na nienależytym dokonaniu wstępnej kontroli zgodności operacji finansowej z uchwałą budżetową, co miało wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Rzecznik wnioskował o uznanie Obwinionego Burmistrza i Obwinionego Skarbnika za odpowiedzialnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wymierzenie kary nagany dla obu Obwinionych.

RKO na wstępie ustaliła, że w okresie objętym zarzutami, Obwiniony pełnił funkcję Burmistrza (...), a tym samym podlegał odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniony Burmistrz (...) nie rozliczył w terminie otrzymanej dotacji, dokonał wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej oraz nie sporządził i nie przekazał w terminie do określonego prawem adresata sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania. Jednocześnie w okresie objętym zarzutami, także Skarbnik (...) podlegał odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z wnioskiem o wszczęcie postępowania Skarbnik nienależycie dokonał wstępnej kontroli zgodności operacji finansowej z uchwałą budżetową, co miało wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Miasto (...), było kontrolowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Olsztynie. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, których skutkiem było złożenie zawiadomienia o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem RKO stan faktyczny ustalony przez Rzecznika w toku postępowania nie budził wątpliwości. W szczególności za bezsporne w sprawie RKO uznała to, że Obwinieni nie kwestionowali, iż zarzucane im naruszenia dyscypliny finansów publicznych miały w rzeczywistości miejsce. Przechodząc do oceny ustalonego stanu faktycznego z punktu widzenia obowiązujących norm prawnych RKO ustaliła, że miasto (...) należy do sektora finansów publicznych, o czym przesądza art. 9 pkt 2 uoondfp, który stanowi, iż sektor finansów publicznych tworzą, między innymi jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie RKO zauważyła, że zgodnie z art. 24 ust. 1 uoondfp, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. RKO przy orzekaniu zastosowała przepisy ustawy o odpowiedzialności, ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej w brzmieniu obowiązującym na dzień orzekania, ponieważ przepisy obowiązujące w czasie popełnienia czynów w ocenie RKO nie okazałyby się względniejsze dla Obwinionych.

Dokonując oceny postawionego przez Rzecznika zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego Burmistrza w rozumieniu art. 9 ust. 2 uoondfp, RKO stwierdziła, że zebrany w sprawie materiał dowodowy wskazywał na popełnienie zarzucanych mu czynów. RKO ustaliła w szczególności, że zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych dotacje podlegając szczególnym zasadom rozliczania jako środki pochodzące z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego bądź też z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie tejże ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Dotacja stanowi zatem szczególną prawną formę finansowania określonych zadań z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z otrzymanej dotacji zadanie publiczne musi być realizowane, zgodnie z zawartą umową lub odpowiednimi przepisami, w tym przypadku ustawą o finansach publicznych. Istotą dotacji, jako instytucji uregulowanej w ustawie o finansach publicznych jest zaś jej roczny charakter, co przejawia się przede wszystkim w możliwości wykorzystania dotacji najpóźniej do końca danego roku budżetowego, chyba, że umowa o dotacji wskazuje termin krótszy.

Przechodząc zaś do oceny strony podmiotowej rozpatrywanej sprawy, RKO ustaliła, że stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 uondfp, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych oraz pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 2 uondfp, odpowiedzialność za naruszenie ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę i której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Winę sprawcy można przypisać wówczas, jeżeli osoba nie dała posłuchu normie prawnej w sytuacji, gdy miała możliwość zachowania zgodnego z prawem. Art. 53 ustawy o finansach publicznych stanowi, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Kierownik może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki. Oznacza, że podlegli pracownicy tylko w wyraźnie scedowanych i przyjętych przez nich sprawach, mogą być ukarani z ustawy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Stosownie do art. 9 pkt 2 uondfp jest nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji. W świetle cytowanego przepisu penalizowane jest, zatem zaniechanie beneficjenta dotacji w zakresie realizacji obowiązków o charakterze formalnym. Szczegółowe zasady, tryb i terminy dokonywania rozliczeń zwrotu dotacji wynikają m.in. z ustawy o finansach publicznych oraz umowy dotacyjnej. Ustawa o finansach publicznych, w art. 220 ust. 1 stanowi, że z budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być udzielona innym jednostkom samorządu terytorialnego pomoc finansowa w formie dotacji celowej lub pomoc rzeczowa. Zgodnie z ust. 2 przedmiotowego przepisu podstawą udzielenia pomocy, o której mowa w ust. 1, jest umowa /porozumienie/. Taką umowę podpisał, co nie jest przedmiotem sporu, Obwiniony - Burmistrz. Zawarte porozumienie określało m.in. obowiązki stron, a w tym termin wykorzystania dotacji oraz termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji (...). Niezrealizowanie obowiązku rozliczenia dotacji w terminie ustalonym przez strony umowy, wyczerpywało zdaniem RKO znamiona czynu z art. 9 pkt 2 uondfp. W szczególności RKO podniosła, że § 2 pkt 3 zawartego porozumienia zakładał, iż informacja o wykorzystaniu przekazanych środków winna była zostać przedstawiona po zakończeniu roku 2015, czyli do dnia 20 stycznia 2016 r.. W ustalonym stanie faktycznym wątpliwości nie budził zaś fakt, że

Sygn. akt BDF1.4800.22.2018

przekazano ją dopiero w dniu 29 stycznia 2016 r. W ocenie RKO Obwiniony, rozliczając otrzymaną dotację po terminie zignorował tym samym dyspozycje przytoczonych przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustalenia wynikające z przedmiotowego porozumienia, czym naruszył dyscyplinę finansów publicznych.

Dokonując oceny odpowiedzialności Obwinionego RKO kierowała się tym, że nakaz rozliczenia dotacji został określony w podpisanej przez niego umowie, a tym samym Obwiniony wiedział, że musi złożyć sprawozdanie rozliczające otrzymaną dotację w określonym terminie. Jednocześnie RKO przyjęła, że nie budził wątpliwości także fakt, iż Obwiniony miał możliwość rozliczenia otrzymanej dotacji w przewidzianym umową czasie. Jednocześnie RKO nie podzieliła stanowiska Obwinionego Burmistrza, że to na pracowniku spoczywał obowiązek „pilnowania” terminu rozliczenia dotacji, gdyż w zgromadzonym materiale dowodowym brak było stosownego upoważnienia dla podległych pracowników, do wykonywania tego typu czynności w imieniu kierownika jednostki. Tym samym, w ocenie RKO, to na kierowniku jednostki, spoczywał obowiązek terminowego rozliczenia dotacji, na podstawie umowy, którą sam podpisał. Ponadto RKO zwróciła uwagę na to, że brak właściwej organizacji pracy oraz właściwej delegacji ciężących na kierowniku obowiązków stanowił przyczynę nieterminowego rozliczenia dotacji, czego skutkiem było naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 9 ust. 2 uondfp.

Z kolei oceniając zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego w rozumieniu art. 11 ust. 1 uondfp, RKO stwierdziła, że zebrany w sprawie materiał dowodowy wskazywał jednoznacznie na popełnienie zarzucanego czynu, gdyż Obwiniony dokonał wydatków opisanych w zarzucie nr dwa wniosku o ukaranie. Dokonując wydatków z przekroczeniem ustalonych wartości w uchwale budżetowej swoim działaniem wyczerpał zdaniem RKO znamiona czynu z art. 11 ust. 1 uondfp, zgodnie, z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Jednocześnie RKO na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego ustaliła, że nastąpiło wydatkowanie środków publicznych z przekroczeniem wielkości określonych w obowiązującej uchwale budżetowej. Jednocześnie RKO stwierdziła, że Obwinionemu Burmistrzowi można przypisać winę za zarzucane czyny, stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art.

11 uondfp, gdyż w jej ocenie bezsporne w przedmiotowej sprawie było to, że przekroczono zakres upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych uchwałą Nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 lipca 2015 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie gminy na 2015 r., które w dacie dokonania wydatku nie były w niej przewidziane. Jednocześnie RKO nie podzieliła stanowiska Obwinionego Burmistrza, zgodnie z którym to „referat finansowy z automatu przygotowuje projekty tych zmian /uchwały budżetowej/”, gdyż jej zdaniem za przygotowanie projektów zmiany uchwały budżetowej odpowiedzialny był wyłącznie Obwiniony, gdyż to do Jego obowiązków należało bieżące kontrolowanie wykonania uchwały budżetowej, czego w żaden sposób nie dokonał, a czym doprowadził do wystąpienia zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. RKO przyjęła bowiem, że osoba będąca kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych powinna dołożyć z racji zajmowanego stanowiska należytej staranności, jaka jest wymagana w stosunkach danego rodzaju. Owa staranność powinna przejawiać się choćby w analizie, czy dany wydatek zakwalifikowany do danego paragrafu znajduje pokrycie w planie. Nie mając upoważnienia w postaci planu, takiego wydatku nie powinna dokonywać. Jednocześnie RKO podkreśliła, że w przedmiotowej sprawie nawet najbardziej szlachetne pobudki, którymi kierował się kierownik jednostki sektora finansów publicznych, nie mogły stanowić żadnego usprawiedliwienia dla działań niezgodnych z przepisami. Automatyczne zatwierdzanie wydatków do realizacji, opatrzonej kontrasygnatą Głównego Księgowego świadczyło zaś zdaniem RKO o braku należytego nadzoru oraz o nienależytej staranności po stronie Obwinionego.

Oceniając zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego Burmistrza w rozumieniu art. 18 pkt 2 uondfp, RKO także stwierdziła, że zebrany w sprawie materiał dowodowy wskazuje, iż popełniono zarzucane czyny, w związku z czym Obwinionemu można było przypisać odpowiedzialność za popełnione czyny z art. 18 pkt 2 uondfp polegające na naruszeniu dyscypliny finansów publicznych poprzez niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. RKO podkreśliła, że zgodnie z § 9 ust. 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, kierownicy jednostek są zobowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Obowiązek taki wynika również, z art. 41 ust.

I ustawy finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do sporządzania sprawozdań z wykonania procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem. Jednocześnie RKO zwróciła uwagę na to, że zgodnie z art. 53 ustawy o finansach publicznych odpowiedzialność za gospodarkę finansową ponosi kierownik jednostki, który co do za sady może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Niemniej jednak podlegli pracownicy tylko w wyraźnie scedowanych i przyjętych przez nich sprawach mogą zostać ukarani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zaś zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie przyjmuje się, że w tak użytym sformułowaniu nie mieści się możliwość powierzenia sprawozdawczości budżetowej pracownikom jednostki.

W ocenie RKO naruszenie ustawowego obowiązku sporządzania i wykazywania danych zgodnych z ewidencją księgową, przez jednostki sektora finansów publicznych w sprawozdaniach z wykonania procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych niewątpliwie wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 uoondfp.

W ocenie RKO Obwiniony Burmistrz miał możliwość uniknięcia zaistniałych nieprawidłowości, chociażby poprzez właściwą organizację pracy w podległej jednostce. Obwiniony Burmistrz, nie zachował należytej ostrożności i staranności wymaganej od osoby pełniącej obowiązki kierownika jednostki.

Zdaniem RKO, działania Obwinionego Burmistrza doprowadziły do sytuacji, w której wystąpiły nieprawidłowości. Obwiniony Burmistrz, miał świadomość ciężących na nim obowiązków, był zobligowany do zapoznania się z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa i mógł przewidzieć, że niedopełnienie tych obowiązków będzie miało konsekwencje w postaci naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem RKO, Obwiniony Burmistrz bezkrytycznie zaufał podległym sobie pracownikom, co doprowadziło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wyjaśnienia Obwinionego Burmistrza nie mogą stanowić okoliczności wyłączającej jego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Brak właściwej kontroli i przestrzegania procedur w zakresie gospodarki finansowej i sprawozdawczości w kierowanej przez Obwinionego Burmistrza jednostce, doprowadził do wystąpienia wielokrotnych naruszeń

obowiązujących przepisów, co przyniosło skutek w postaci naruszenia ładu finansów publicznych, a w konsekwencji naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja Orzekająca uznała, iż stopień szkodliwości czynów dla finansów publicznych był znaczny, gdyż został naruszony ład finansów publicznych, który ma służyć racjonalnemu wydatkowaniu oraz przejrzystości finansów publicznych. W związku z powyższym RKO wymierzyła Obwinionemu karę nagany uznając, iż jest ona adekwatna do stopnia zawinienia, a jej wymierzenie spowoduje, że cele prewencyjne i dyscyplinujące postępowania zostaną osiągnięte. O kosztach postępowania orzeczono w myśl art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności, zgodnie z którym każdy uznany za odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zwraca na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania.

Od przedmiotowego orzeczenia RKO odwołanie wniósł Obwiniony, żądając jego uchylenia w częściach obejmujących pkt I, II i III i rozstrzygnięcia sprawy przez Regionalną Komisję Orzekającą (w zakresie dotyczącym jego osoby) poprzez uniewinnienie, ewentualnie poprzez nałożenie kary upomnienia lub o uchylenie orzeczenia wydanego przez RKO i umorzenie postępowania w częściach obejmujących pkt I, II i III przedmiotowego orzeczenia, ewentualnie zaś poprzez uchylenie przedmiotowego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO w częściach obejmujących pkt I, II i III orzeczenia.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony podniósł, że co prawda opisany w uzasadnieniu orzeczenia stan faktyczny sprawy nie jest przez niego kwestionowany, to jednak dokonana na jego podstawie przez RKO ocena winy w powiązaniu z zastosowany wymiarem kary w postaci nagany są bezzasadne. Uzasadniając to stwierdzenie, Obwiniony zwrócił uwagę na fakt, że RKO nie uwzględniła w ramach dokonanej oceny jego działań, okoliczności, która była tożsama w stosunku do obydwu obwinionych w tej sprawie osób objętych orzeczeniem, a która została ujęta i uwzględniona tylko wobec Skarbnika Gminy i skutkowała orzeczeniem w stosunku do niego jedynie kary upomnienia. Okolicznością tą jest fakt warunków, w jakich przyszło Skarżącemu, w okresie objętym badaniem, sprawować funkcję kierownika jednostki sektora finansów. Obwiniony wskazał w szczególności, że jego działania powinny zostać ocenione przy uwzględnieniu stanu finansów publicznych jednostki, stanowiącego rezultat szeregu błędów popełnionych przez poprzednie władze samorządowe Gminy (...). W rezultacie Obwiniony przejął obowiązki w sytuacji, gdy nie było możliwe dotrzymania przez Gminę terminów płatności wynikających z zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Działania ratujące stan finansów publicznych Gminy musiały być z tego powodu nakierowane przede

wszystkim na jak najmniejsze straty finansowe oraz na dążenie do stworzenia warunków do uchwalenia w ogóle budżetu jednostki. Zagrożenie braku uchwalenia budżetu było zdaniem Obwinionego realne i wysokie co potwierdza chociażby brak zawarcia umowy kredytu konsolidacyjnego w stosunku do długów zaciągniętych przez poprzednie władze samorządowe Gminy (...), długów, które skutkować mogły zadłużeniem Gminy na granicy dopuszczalnego ryzyka. Mając na względzie powyższe, Obwiniony stwierdza, że RKO w sposób nieuprawniony zróżnicowała ocenę sytuacji osób objętych orzeczeniem w zakresie tych samych okoliczności, co skutkowało z jednej strony łagodnym podejściem Organu Orzekającego I instancji do oceny winy i wymiaru kary Skarbnika Gminy, z drugiej zaś strony stanowiło podstawę ostrzejszego rozstrzygnięcia wobec Obwinionego. W jego przekonaniu zasadnym byłoby, odwrotnie niż to rozstrzygnęła RKO, ujęcie szczególnych uwarunkowań w jakich działał Obwiniony jako klasyfikujących stopień winy co najmniej na najniższym poziomie oraz ustalających ewentualny wymiar kary co najwyżej na poziomie minimalnym tj. kary upomnienia. Tym samym uwarunkowanie to winno wpłynąć także na podjęcie rozstrzygnięcia przynajmniej tożsamego z orzeczeniem jakie zapadło wobec Skarbnika Gminy. Jednocześnie Obwiniony podkreślił, że ww. uwarunkowania powinny zostać uwzględnione wobec obydwu objętych orzeczeniem osób, gdyż w przedmiotowej sprawie nie można było mówić o odrębności rozstrzygnięcia wobec każdej z tych osób. Istotnym jest także, zdaniem Obwinionego, że podstawą jego działań była realizacja obowiązków w zaufaniu do wiedzy i zakresu umocowań pracowników Urzędu Miejskiego w (...). W szczególności okolicznością, która jest przytoczona przez RKO w odniesieniu do Skarbnika Gminy, winna być świadomość organu orzekającego o tym, iż kierownik jednostki faktycznie działa w oparciu o zaufanie do wiedzy i zakresu obowiązków skarbnika. Okoliczność ta służąca jako podstawa do wymierzenia w ogóle kary Skarbnikowi Gminy, nie została jednak uwzględniona przez RKO jako okoliczność wpływająca na ocenę działań Burmistrza (...). Obwiniony w treści odwołania zwraca także uwagę na to, że powyższa kwestia była przedmiotem orzecznictwa administracyjnego (por. wyrok WSA w Warszawie z 12 stycznia 2011 r., WSA 2092/2010, LexPolonica nr 2576020 (BONDFP 2011, nr 1, poz. 17). Dodatkowo Obwiniony wskazuje, że RKO wadliwie uznała wpływ małego doświadczenia zawodowego Skarbnika Gminy na wymiar kary. Wskazuje on, że zdaniem doktryny krótki staż bądź też małe doświadczenie zawodowe nie powinny stanowić „okoliczności łagodzącej”, gdyż podejmując się sprawowania określonej, ważnej funkcji w jednostce sektora finansów publicznych, skarbnik powinien się liczyć nie tylko z wynikającym z tego prestiżem, lecz przede wszystkim z odpowiedzialnością.

Działając w przeświadczeniu o istnieniu tej odpowiedzialności oraz właściwym podejściu do obowiązków zawodowych przez Skarbnika Gminy, wykonując funkcję Burmistrza (...) Obwiniony był w swoim mniemaniu w pełni uprawniony do obdarzenia zaufaniem Skarbnika i podejmowania decyzji w oparciu o efekty Jego pracy, a powyższa okoliczność winna pozytywnie wpłynąć na orzeczeniu najniższego wymiaru kary wobec niego. Odnosząc się z kolei do orzeczenia RKO w zakresie wymiaru kary, Obwiniony podniósł w odwołaniu, że organ orzekający nie podał konkretnych, właściwych dla tej sprawy, uwarunkowań mających swe źródło w przytoczonych przez niego ogólnych sformułowaniach dotyczących odpowiedzialności Obwinionego. Zdaniem Skarżącego w uzasadnieniu orzeczenia brak jest w rzeczywistości indywidualizacji wymiaru kary, a wadliwość ta, winna skutkować zmianą orzeczenia.

Rozpoznając sprawę Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, co następuje.

Zaskarżone orzeczenie wydane przez RKO budzi poważne wątpliwości, uzasadniające uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

RKO na wstępie zbadała zdolność dyscyplinarną Obwinionego, ustalając, że jako Burmistrz miasta (...) ponosił w okresie, gdy doszło do popełnienia zarzucanych mu czynów odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ustalenia te nie budzą wątpliwości GKO, podobnie też jak i to, że po przeprowadzeniu postępowania dowodowego RKO mogła zasadnie stwierdzić, iż Obwiniony w rzeczywistości popełnił zarzucane mu czyny, czym doprowadził do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

W szczególności GKO podziela ustalenia RKO dotyczące tego, że Obwiniony nie rozliczył w terminie dotacji, przekazanej Gminie (...) na podstawie zawartego dnia 11 grudnia 2014 r. porozumienia w sprawie przekazania Gminie (...) utrzymania dróg i ulic powiatowych na terenie Gminy (...), czym naruszył art. 9 pkt 2, uondfp.

Ponadto GKO podziela pogląd, że zgodnie z ustaleniami dokonanymi przez RKO, Obwiniony dokonał wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej oraz nie sporządził i nie przekazał w terminie do określonego prawem adresata sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania, w wyniku czego naruszył także art. 11 ust. 1 uondfp.

W orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej za ugruntowany przyjęć należy pogląd, zgodnie z którym co do zasady nawet powierzenie pracownikowi posiadającemu specyficzną wiedzę i kompetencje określonych zadań z zakresu gospodarowania środkami publicznymi nie zwalnia przełożonego z odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (por. orzeczenie GKO z 1 lipca 2010 r. BDF1/4900/50/57/10/1381).

W odniesieniu do trzeciego z zarzucanych Obwinionemu przez Rzecznika naruszeń GKO przychyła się do stanowiska RKO oraz Rzecznika, stwierdzając, że działania Obwinionego doprowadziły także do naruszenia art. 18 pkt 2 uońdftp, polegającego na niesporządzeniu i nieprzekazaniu w terminie do określonego prawem adresata sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania. W odniesieniu do ostatniego zarzutu w ocenie GKO, RKO zajęła słuszne stanowisko, że sprawozdawczość budżetowa nie mieści się w ustawowym zakresie obowiązków głównego księgowego lub skarbnika jednostki, określonym zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, stanowiąc wyłączną kompetencję kierownika jednostki.

RKO prawidłowo zwróciła uwagę na to, że podpisanie i przekazanie sprawozdania budżetowego jednostki stanowi czynność z zakresu reprezentacji jednostki i tym samym należy do wyłącznej kompetencji kierownika jednostki. Stanowisko to zasługuje na aprobatę. W związku z powyższym, GKO podziela także stanowisko RKO, że w przedmiotowej sprawie Obwiniony, jako kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za czyny z art. 18 pkt 2 uońdftp, gdyż istotną okoliczność stanowił fakt, że Obwiniony co prawda scedował podpisywanie sprawozdań objętych zarzutem na sekretarza gminy, to jednak nie posiadał do tego upoważnienia. Jak zauważyła RKO, takie upoważnienie było wadliwe z mocy prawa, co w konsekwencji spowodowało, że sprawozdania nie były sporządzone i przekazane przez kierownika jednostki, bowiem zakresu reprezentacji jednostki nie można przenieść ani ograniczyć ze skutkiem wobec osób trzecich. Wobec powyższego przyjęć należy, że przedmiotowe sprawozdania wskazane w zarzucanych czynach nie zostały złożone, bowiem nie wpłynęły do adresata sprawozdania podpisane przez upoważnioną do reprezentowania Miasta (...) osobę. GKO, nie podzieliła tym samym stanowiska Obwinionego, że sekretarz gminy na podstawie udzielonego upoważnienia był osobą upoważnioną we właściwy sposób do podpisania sprawozdań. Powyższe ustalenia dokonane przez RKO nie budzą co do zasady wątpliwości GKO, która podziela stanowisko wyrażone przez RKO w zakresie ustaleń, w zakresie zarówno strony podmiotowej, jak i przedmiotowej w odniesieniu do naruszeń, stanowiących materię przedmiotowej sprawy. Zdaniem GKO należy przyjęć, że w

rozpatrywanej sprawie doszło zatem do popełnienia przez Obwinionego zarzuczanych mu naruszeń dyscypliny finansów publicznych, w szczególności art. 9 pkt 2, uondfp, art. 11 ust. 1 uondfp oraz art. 18 pkt 2 uondfp.

Niemniej jednak RKO w ramach rozpatrywanej sprawy pominęła dwie, niezwykle istotne dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy kwestie.

Po pierwsze, RKO nie dokonała rekonstrukcji wzorca powinienego zachowania ani też nie zbadała wpływu na działanie Obwinionego szczególnych okoliczności jakie stanowiła zła kondycja finansowa Gminy. Jednocześnie RKO uwzględniła wpływ tych właśnie okoliczności na odpowiedzialność Obwinionego Skarbnika, stwierdzając w uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia, że Obwiniony Skarbnik wyjaśnił, iż w jego ocenie stan finansowy Gminy był zaniedbany, a Gmina nie była w stanie dotrzymać terminów płatności. RKO podkreśliła także, iż Obwiniony Skarbnik, podjął działania, które miały doprowadzić do tego, aby można było w ogóle uchwalić budżet roku następnego, ponieważ wiązało się to z zadłużeniem Gminy na granicy dopuszczalnego wskaźnika. Podjęcie tych działań bardzo zaabsorbowało Obwinionego Skarbnika, co skutkowało odciążeniem go od spraw bieżących i kontrolnych, co niestety przyczyniło się do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zakładając, że RKO w oparciu o zebrany materiał dowodowy ustaliła występowanie wyżej wspomnianych okoliczności, nie jest zrozumiałym dlaczego ich wpływ na odpowiedzialność Obwinionego Burmistrza nie został w żadnym stopniu uwzględniony. Co więcej, także Obwiniony Burmistrz w uzasadnieniu odwołania od orzeczenia RKO podnosi, że sytuacja Gminy była tak zła, iż nie możliwe było zrealizowanie płatności zgodnie z prawem. Z uzasadnienia orzeczenia RKO wynika jednocześnie, że RKO zapoznała się z wyjaśnieniami Obwinionego, jego stanowiskiem oraz podniesionymi przez niego argumentami dotyczącymi jego motywacji, jak i okoliczności towarzyszących popełnieniu zarzuczanych Obwinionemu naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Krytycznie należy ocenić to, że RKO w żadnym zakresie nie odniosła się do tych twierdzeń Obwinionego.

Tymczasem przypisanie Obwinionemu odpowiedzialności nie może nastąpić w sposób automatyczny, ale wymaga przypisania mu winy zgodnie z treścią art. 19 ust 2 uondfp. Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła zarzutów podniesionych przez Obwinionego, co do orzeczenia RKO w tej części. Przepis artykułu 19 ust. 2 uondfp opiera się, bowiem na koncepcji zindywidualizowanej staranności wymaganej od osób wykonujących różne obowiązki w zakresie 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 zatem być rozpatrywany z punktu widzenia obowiązków związanych z określonym stanowiskiem czy wykonywaną funkcją, co znajduje swoje odzwierciedlenie w dotychczasowym orzecznictwie Głównej Komisji Orzekającej (por. orzeczenie GKO z dnia 24 czerwca 2002 r., DF/GKO/Odw.-46/62/2002, orzeczenie GKO z dnia 1 marca 2004 r., DF/GKO/Odw.-127/163/2003, LEX nr 141888). Nawiązując do tej koncepcji orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej akcentuje, że osoby, które dobrowolnie podejmują się profesjonalnego pełnienia funkcji publicznej obejmującej także gospodarowanie publicznymi środkami pieniężnymi, zobligowane są do przestrzegania obowiązującego prawa i ponoszą przewidziane prawem konsekwencje swoich działań i zaniechań w tym zakresie (por. orzeczenie GKO z dnia 16 stycznia 2003 r., DF/GKO/Odw.-114/148/2002, LEX nr 80041).

Ponadto należy zauważyć, że warunkiem przypisania winy jest niedołożenie staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku. Jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie określonego obowiązku, to wprost wyrażona jest zasada niemożności poniesienia odpowiedzialności za naruszenie, na którego zaistnienie nie ma się wpływu. Jednocześnie nie można mówić o dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku wówczas, gdy sprawca naruszenia mógł przewidzieć, że jego zachowanie skutkować będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (lekkomyślność) lub był niedoinformowany odnośnie do stanu faktycznego będącego podstawą do podjęcia przez niego decyzji, co do jego zachowania (niedbalstwo).

W analizowanej sytuacji Obwiniony z pewnością mógł przewidzieć, że podjęte przez niego działanie skutkować będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Jediną przesłankę ekskulpującą z art. 19 ust. 2. uońdfp stanowi sytuacja, gdy naruszenia nie można uniknąć pomimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, w tym przypadku Obwinionego pełniącego funkcję burmistrza. W rozpatrywanej sprawie RKO powinna zatem zbadać, czy okoliczność taka nie zachodziła, skoro w materiale dowodowym pojawia się szereg informacji dotyczących złej, czy wręcz dramatycznej sytuacji finansowej Gminy, która być może nie była w stanie wykonywać ciężących na niej zobowiązań finansowych ze względu na zaniedbania jakich dopuścił się poprzedni kierownik jednostki. W ramach ponownego

rozpoznania sprawy RKO winna zatem ponownie zbadać materiał dowodowy pod tym kątem, w celu ustalenia czy dokonane przez Obwinionego, czyny nie stanowiły działań, których nie można by uniknąć, dokładając należytej staranności. Po zbadaniu tych okoliczności oraz ich wpływu na działanie Obwinionego Organ orzekający powinien także ustalić, czy w danym okolicznościach Obwiniony mógł postąpić w sposób zgodny z prawem. Niestety, w uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia analizy takiej zabrakło.

Tym samym RKO powinna przy ponownym rozpoznawaniu sprawy dokonać rekonstrukcji wzorca powinnego zachowania w świetle wszystkich okoliczności, w szczególności uwzględniając sytuację finansową jednostki. W ocenie GKO, przedmiotowe orzeczenie budzi zatem poważne wątpliwości, gdyż RKO nie przeprowadziła analizy wszystkich dowodów zgromadzonych w sprawie w celu wykazania, że Obwiniony miał możliwość wywiązania się ze swych obowiązków w konkretnych okolicznościach i czasie, wskazanych w opisie sytuacji finansowej Gminy, stanowiących o ocenie dochowania przez Obwinionego należytej staranności przy wykonywaniu obowiązków. Tym samym GKO uznała, że RKO wydała rozstrzygnięcie - co do odpowiedzialności za popełnione czyny - nieadekwatne do ustalonego stanu faktycznego i oceny prawnej czynów potwierdzonych w materiale dowodowym. Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie i z uzasadnienia RKO jednoznacznie bynajmniej nie wynika to, że czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, których dopuścił się Obwiniony, zostały popełnione w sposób zawiniony. Argumenty Obwinionego wskazujące, że czyny popełnione zostały w związku z tak trudną sytuacją finansową Gminy, że w istocie rzeczy Obwiniony nie miał możliwości podjęcia żadnych zgodnych z prawem działań wymagają odniesienia w szczególności, że okoliczności te w pewnym stopniu zostały przez RKO uwzględnione w odniesieniu do odpowiedzialności drugiego Obwinionego w sprawie, Skarbnika Gminy. Okoliczności te muszą zatem zostać uwzględnione także w odniesieniu do Obwinionego Burmistrza, jako, że zróżnicowanie wpływu tych samych okoliczności na odpowiedzialność obydwu Obwinionych w odniesieniu do czynów popełnionych w związku z tym samym stanem faktycznym nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Po drugie RKO w sposób pobieżny i niezwykle lakoniczny odniosła się do kwestii stopnia szkodliwości czynów popełnionych przez Obwinionego, narażając się na zarzut naruszenia art. 28 uodnfp, poprzez uznanie, iż Obwiniony naruszył dyscyplinę finansów publicznych pomimo zaistnienia przesłanek wyłączających odpowiedzialność w tym zakresie. W szczególności wątpliwości budzić musi nieuwzględnienie przez RKO szczególnych

okoliczności sprawy, a także rzeczywistej szkodliwości popełnionych przez Obwinionego czynów dla finansów publicznych. W przedmiotowej sprawie zauważalny jest w szczególności brak oceny szkodliwości w sytuacji, gdy w niezrealizowanie przez Obwinionego obowiązku rozliczenia dotacji w terminie ustalonym przez strony umowy sprowadzało się do opóźnienia o 9 dni. Wyczerpało to co prawda znamiona czynu z art. 9 pkt 2 uoondfp, gdyż § 2 pkt 3 zawartego porozumienia zakładał, iż informacja o wykorzystaniu przekazanych środków winna być przedstawiona po zakończeniu roku 2015 do dnia 20 stycznia 2016 r., a przekazano ją w dniu 29 stycznia 2016 r.

Obwiniony rozliczając po terminie otrzymaną dotację zignorował dyspozycję przytoczonych przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustalenia porozumienia. RKO nie dokonała jednak oceny szkodliwości tego czynu dla finansów publicznych, w szczególności przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności sprawy. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowo administracyjnym, ocena szkodliwości czynów dla finansów publicznych powinna dotyczyć każdego czynu z osobna, brać pod uwagę szczególne okoliczności sprawy oraz znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści uzasadnienia orzeczenia. Nie wystarczy przy tym lakoniczna wzmianka o tym, że szkodliwość czynów popełnionych przez Obwinionego nie może zostać uznana za znikomą ze względu na naruszenie abstrakcyjnych zasad dyscypliny finansów publicznych (por. w szczególności wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2017 r. V SA/Wa 448/16).

Zgodnie z treścią art. 28. ust. 1a uoondfp, przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych Komisja Orzekająca ma obowiązek uwzględnić wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia, a także skutki naruszenia, zaś przy ocenie stopnia szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych wywołującego skutki finansowe powinna ponadto wziąć pod uwagę w szczególności wysokość skutku finansowego, w tym: wysokość uszczuplonych środków publicznych, kwotę środków publicznych niewpłaconych lub niezwróconych na właściwy rachunek budżetu państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych; kwotę środków publicznych wydatkowanych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem albo niezgodnie z przeznaczeniem; wysokość zobowiązań zaciągniętych bez upoważnienia lub z jego przekroczeniem; kwotę zapłaconych odsetek, kar lub opłat albo wypłaconego oprocentowania.

Przy ponownym rozpoznawaniu sprawy przez RKO koniecznym jest zatem dokonanie takiej oceny w świetle posiadanych przez Komisję Orzekającą informacji na temat rzeczywistej

sytuacji finansowej Gminy oraz zagrożenia procesu przygotowania budżetu Gminy. Dodać należy, że także sama kwota rozliczanej dotacji powinna w jakimś stopniu zostać wzięta pod uwagę, a ocenę tę należy przy tym rozszerzyć na wszystkie naruszenia, których popełnienie zarzucono Obwinionemu, o ile oczywiście w ramach ponownego rozpoznania sprawy RKO dojdzie do przekonania i w sposób przekonujący wykaże, że Obwinionemu można przypisać winę zgodnie z treścią art. 19 ust. 2 uodfp.

Orzekając o wymiarze kary MKO uwzględni całokształt okoliczności. Także relację kary wymierzonej Obwinionemu i Skarbnikowi. Trzeba przy tym mieć na względzie także rolę Skarbnika i jego możliwe przyczynienie się do czynów przypisanych Obwinionemu i to właściwie nie tylko związanych z dokonaniem wydatków, ale także niezłożeniem sprawozdań w terminie nierozliczeniem w terminie dotacji, tak aby w rozpoznawanych w tym samym postępowaniu sprawach dotyczących dwóch osób nie doszło do nieuzasadnionego zróżnicowania wymiaru kary.

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