



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 1 września 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Tomasz Słaboszowski</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Jacek Najfeld (spr.)</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Władysław Budzeń</i>
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 1 września 2014 r., odwołania Obwinionej (...) – pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2014 r., sygn. akt: DB-0965/1/14, którym uznano Obwinioną (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych w dniu 30.04.2012r. w rozdziale 01095 paragrafie 4430 z tytułu zwrotu części podatku akcyzowego dla rolników z przekroczeniem zakresu upoważnienia w łącznej kwocie 215.715,12 zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 i art. 52 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, poz. 938, poz. 1646). Data popełnienia czynu: 30.04.2012 r. W dacie dokonania wydatków nie były one zaplanowane w zatwierdzonym planie finansowym Urzędu na 2012 rok.

W stosunku do Obwinionej odstąpiono od wymierzenia kary oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł;

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) zwanej dalej ustawą:

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości,**
- 2) uniewinnia Obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy.**

2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

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

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (dalej zwanej RKO) wnioskiem o ukaranie z dnia 7 stycznia 2014 roku wniósł o uznanie Pani (...), pełniącej w czasie popełnienia czynu, funkcję Sekretarza Gminy (...), za odpowiedzialną - na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwana ustawą) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy, polegające na dokonaniu wydatku ze środków publicznych w dniu 30 kwietnia 2012 roku w rozdziale 01095 paragrafie 4430 z tytułu zwrotu części podatku akcyzowego dla rolników z przekroczeniem zakresu upoważnienia w łącznej kwocie 215.715,12 zł, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 52 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Data popełnienia czynu to 30 kwietnia 2012 roku. W dacie dokonania wydatków nie były one zaplanowane w zatwierdzonym planie finansowym urzędu na 2012 rok.

RKO, orzeczeniem z dnia 30 stycznia 2014 roku uznała Obwinioną winną popełnienia zarzuconego czynu. Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy, RKO odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionej.

RKO uznała za bezsporne, że wydatki w łącznej kwocie 215.715,12zł z tytułu zwrotu części podatku akcyzowego dla rolników zostały dokonane z przekroczeniem zakresu upoważnienia, którego granice określały wielkości ustalone w zatwierdzonym planie finansowym według

stanu na dzień dokonania wydatku. W dacie przekazania środków finansowych rolnikom wydatki te nie były zaplanowane w zatwierdzonym planie finansowym jednostki na 2012 rok. Ustalono, iż przedmiotowe wydatki zostały dokonane przez Obwinioną pełniącą funkcję Sekretarza Gminy (...), posiadającą pisemne upoważnienie do dokonywania wydatków.

RKO wskazała między innymi, że do dokonania wydatku niezbędna jest podstawa prawna jego dokonania. W niniejszej sprawie podstawę dokonania zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, było umocowanie zawarte w ustawie z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. nr 52, poz. 379 z późn. zm.). Upoważnienie, czyli podstawa prawna, do dokonywania wydatków ze środków publicznych, w zależności od podmiotu, znajduje się przede wszystkim odpowiednio w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego lub w planie finansowym jej jednostki organizacyjnej (art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Limit wydatków w uchwale budżetowej Gminy (...) w dniu 30.04.2012r. w rozdziale 01095 paragrafie 4430 nie umożliwiał zwrotu kwoty 215.715,12 zł tytułem zwrotu części podatku akcyzowego dla rolników.

Zakres podmiotowy naruszenia dyscypliny, określonego w art. 11 ustawy, rozpatrywać należy w świetle regulacji art. 4 ustawy. Naruszenie to może popełnić wyłącznie osoba, która posiada kompetencje do dokonywania wydatków, czyli kierownik jednostki, a także pracownik, któremu takie kompetencje przekazano. Przekroczenie zakresu upoważnienia ma miejsce w momencie złożenia podpisu na dokumencie dotyczącemu wydatku (np. fakturze, poleceniu przelewu) lub jego fatycznego dokonania. Obwiniona posiadała upoważnienie Wójta Gminy (...) do dokonywania wydatków. W oparciu o to umocowanie w dniu 30 kwietnia 2012 roku zatwierdziła do wypłaty wydatki obejmujące zwrot podatku akcyzowego na łączną kwotę 215.715,12 zł. Tym samym w zakresie dyspozycji przepisów art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy odpowiada za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Obwiniona dokonując powyższych wydatków działała z pełną świadomością tego, że limit wydatków określony w uchwale budżetowej Gminy (...) nie umożliwia takiej wypłaty, a jej dokonanie będzie stanowiło przekroczenie tego limitu. Potwierdziła to również Obwiniona w swoich wyjaśnieniach złożonych w toku postępowania jak i na rozprawie w dniu 30 stycznia 2014 roku. Wina Obwinionej, w ocenie RKO nie budzi wątpliwości, bowiem przy dołożeniu jakiegokolwiek staranności Obwiniona mogła uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych – nie dokonując wydatków z tytułu zwrotu części podatku akcyzowego od paliwa rolnikom. Gdyby Obwiniona nie dokonała tych wydatków nie poniosłaby żadnych konsekwencji zarówno na gruncie karnym jak i odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Swym działaniem Obwiniona naruszyła przepisy art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 52 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych a w konsekwencji wypełniła znamiona czynu spenalizowanego w art. 11 ustawy.

Jednakże RKO, mając na uwadze przepis art. 36 ustawy, a w szczególności przesłanki odstąpienia od jej wymierzenia (art. 36 ust. 2) uznała, iż działanie Obwinionej podyktowane w jej ocenie „dobrem” jednostki, potrzeba przekazania rolnikom przysługujących im środków, ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami braku dokonania wypłaty dla finansów gminy, pozwala przyjąć, iż okoliczności te dają podstawę do odstąpienia od wymierzenia kary.

Pani (...) w odwołaniu z dnia 6 marca 2014 roku od ww. orzeczenia RKO wniosła o uniewinnienie i stwierdzenie, iż do zarzucanego czynu nie doszło, a tym samym nie doszło do naruszenia ustawy. Zarzuciła RKO naruszenie przepisów art. 19 ust. 2, art. 21, art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z 100 ust.1 pkt 1 i art. 106 ust. 2, art 80 ust. 1 w związku z art. 87, 89 ust. 1, oraz art. 102 ust. 2 pkt 2 i 110 ust.1 pkt 6 i 9 ustawy.

W uzasadnieniu swojego odwołania Obwiniona w pierwszej kolejności podniosła kwestię błędnego ustalenia daty popełnienia czynu, tj. dzień 30 kwietnia 2012 roku, o czym świadczą następujące okoliczności. 27 kwietnia 2012 roku był ostatnim dniem jej pracy w Urzędzie Gminy. Począwszy od dnia 28 kwietnia 2012 roku przebywała na zwolnieniu lekarskim. W okresie od 30 kwietnia do 27 maja 2012 roku w Urzędzie Gminy nie było żadnego pracownika upoważnionego do podpisywania poleceń przelewu i innych dokumentów w imieniu Wójta. Obwiniona w dniu 26 kwietnia dokonała czynności polegającej na elektronicznym podpisaniu (akceptacji) 171 sztuk przelewów wypłat zwrotu producentom rolnym części podatku akcyzowego na łączną kwotę 215.715, 12zł

W świetle powyższych okoliczności, zdaniem Obwinionej, zaskarżone orzeczenie jest bezzasadne, gdyż we wskazanej w orzeczeniu dacie popełnienia czynu, tj. dnia 30 kwietnia 2012 roku, nie mogła ona go popełnić, gdyż przebywała na zwolnieniu lekarskim.

Obwiniona powołując się na orzecznictwo NSA, GKO oraz komentarz L. Lipiec-Warzechy, podniosła, że nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czym naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Nie podlega odpowiedzialności osoba, która wprawdzie swoim zachowaniem wyczerpała przesłanki naruszeń dyscypliny finansów, ale której nie można przypisać winy. Brak możliwości jednoznacznego ustalenia winy obwinionego uwalnia go od odpowiedzialności nawet wówczas, gdy od strony formalnej wypełnione zostały przesłanki czynu zdefiniowanego ustawą.

Zdaniem Obwinionej, nie popełniła ona zarzucanego jej czynu. Tym samym zaskarżone orzeczenie RKO narusza art. 78 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 100 ust. 1 pkt 1 i art. 106 ust. 2 ustawy. Ponadto, w ocenie Obwinionej, RKO w toku prowadzonego postępowania nie dokonała wyczerpującego i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, w szczególności wyjaśnień zawartych w piśmie z dnia 13 stycznia 2014 roku oraz w toku rozprawy przeprowadzonej w dniu 30 stycznia 2014 roku. Obwiniona wskazała w szczególności na konieczność rozpatrzenia i uwzględnienia szczególnej sytuacji, w jakiej musiała działać, wynikającej z niezależnej od niej sytuacji prawnej Gminy (...). Powyższym RKO naruszyła art. 80 ust.1 w związku z art. 87, 89 ust. 1, art.102 ust. 2 pkt 2 oraz art. 110 ust. 1 pkt 6 i 9 ustawy.

Rozpatrując przedłożone odwołanie, GKO zważyła, co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie. Wskazane w toku rozprawy przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych tych wątpliwości dotyczące możliwości zmiany planu finansowego, ważności udzielonej obwinionej upoważnienia w sytuacji, w której wójt scedował na nią pewne działania w jego imieniu, a jego już nie było na stanowisku, niewskazanie właściwego wzorca postępowania, nie stoi na przeszkodzie w rozpatrzeniu sprawy przez GKO bez konieczności kierowania jej do ponownego rozpatrzenia przez RKO celem wyjaśnienia wskazanych wątpliwości.

GKO nie podziela stanowiska Obwinionej, zaprezentowanego w odwołaniu od orzeczenia RKO, iż do zarzucanego czynu nie doszło, a tym samym nie doszło do naruszenia ustawy. Obwiniona zarówno w toku postępowania przed RKO jak i w odwołaniu od orzeczenia nie kwestionowała faktu dokonania w dniu 26 kwietnia 2012 roku czynności polegającej na podpisaniu podpisem elektronicznym 171 sztuk przelewów tytułem wypłat zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, wykorzystywanego do produkcji rolnej, na łączną kwotę 215.715,12 zł. Bez znaczenia w sprawie pozostaje fakt, że dokonanie ww. przelewów nastąpiło w dniu 30 kwietnia 2012 roku. Stanowi jedynie czynność techniczną, która nie została dokonana bez wcześniejszej akceptacji (zatwierdzenia) przelewów. Nie budzi też żadnych wątpliwości, iż dokonanie ww.

wydatków nie było ujęte w zatwierdzonym planie finansowym Urzędu Gminy (...) na 2012 rok.

Jednocześnie GKO nie podziela stanowiska RKO, iż Obwiniona mogła nic nie zrobić w tej kwestii i wtedy nie poniosłaby odpowiedzialności z tego tytułu. GKO stoi na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie należy rozważyć ujemne konsekwencje zaniechania wypłaty, przyznanego zwrotu części podatku akcyzowego producentom rolnym, dla budżetu Gminy prowadzącego do konieczności zapłaty odsetek za zwłokę bądź też w skrajnym przypadku ewentualnego zwrotu niewykorzystanych środków przekazanych na ww. wypłaty. Nie bez znaczenia w sprawie pozostaje aspekt społeczny sprawy – wypłata przyznanego zwrotu części podatku akcyzowego producentom rolnym, jako działania wspierającego działalność producentów rolnych.

W przedmiotowej sprawie, zdaniem GKO, należy uwzględnić obok już wskazanych okoliczności, szereg innych okoliczności, których łączne wystąpienie złożyło się na wyjątkowy charakter sprawy, a w szczególności:

- w dacie podjęcia decyzji o wypłacie przyznanego zwrotu części podatku akcyzowego producentom rolnym nie było w Gminie osób (wójta, zastępcy wójta) upoważnionych do wystąpienia z wnioskiem o zmianę zatwierdzonego planu finansowego Gminy (...) na 2012 rok,
- Obwiniona nie posiadała w dacie podjęcia decyzji żadnej wiedzy na okoliczność terminu i sposobu rozwiązania zaistniałej sytuacji w Gminie związanej z brakiem osoby uprawnionej do prowadzenia działalności i reprezentowania Gminy (...),
- Obwiniona o zaistniałej sytuacji poinformowała zarówno Wojewodę Wielkopolskiego jak i Prezesa RIO w Poznaniu (pisma z dnia 20.04.2012r.), ale nie otrzymała od tych podmiotów wskazówek jak powinna postąpić.
- wypłata przyznanego zwrotu części podatku akcyzowego producentom rolnym została dokonana po otrzymaniu przez Gminę środków przyznanego na ten cel.

Reasumując należy stwierdzić, że ze zgromadzonych dowodów wynika, że Obwiniona nie miała możliwości spowodowania zmiany planu finansowego. Gmina miała natomiast obowiązek dokonania zwrotu części podatku akcyzowego dla rolników. Gdyby ten obowiązek nie został wykonany doszłoby do konieczności zapłaty odsetek, co naruszyłoby dyscyplinę finansów publicznych. Byłoby to też naganne ze względów społecznych, zatem nie można wskazać Obwinionej zachowania zgodnego z prawem, pozwalającego na uniknięcie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Nie można, więc przypisać jej winy.

Biorąc powyższe pod uwagę GKO orzekła, jak w sentencji.