



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

Warszawa, dnia 19 listopada 2012 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Gryśka</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Agata Kasica</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz (spr.)</b>
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 listopada 2012 r. odwołania Obwinionego od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 7 sierpnia 2012 r., sygn. akt: RIO.XII.53-17/2012, którym uznano Obwinionego (X), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję zastępcy Wójta Gminy, winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w **art. 18 pkt 2** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej także ustawą, polegającego na tym, że w złożonym Regionalnej Izbie Obrachunkowej, w dniu 28 lutego 2011 r., sprawozdaniu z wykonywania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowywania Rb-27S – roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2010 r. wykazał w kolumnie 10 „saldo końcowe należności pozostałe do zapłaty – w tym zaległości” w rozdz.75615 § 0310 kwotę 19 508,04 zł, gdy z ewidencji księgowej wynika 53 282,64zł, w rozdz.75616 § 0310 kwotę 98 470,17 zł, gdy z ewidencji księgowej wynika 130 674,57 zł, w rozdz.75616 § 0320 kwotę 3 309,60 zł, gdy z ewidencji księgowej wynika 3 284,60 zł, w rozdz.75616 § 0340 kwotę 8 201,40 zł, gdy z ewidencji księgowej wynika 5 911 zł, naruszając art. 41 ust. 1

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) oraz § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103)

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym wymierzenia kary;**
- 2. na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odstępuje od wymierzenia kary;**
- 3. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie.**

**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 7 sierpnia 2012 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej uznała pana(X), Zastępcę Wójta Gminy, odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej –uondfp) poprzez popełnienie, w dniu 28 lutego 2011 r., czynu polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2010 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Różnice dotyczyły 4 pozycji sald należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości. Czyn stanowił naruszenie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Obwiniony nie był uprzednio karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Komisja wymierzyła Obwinionemu wnioskowaną przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych karę upomnienia oraz obciążyła Obwinionego obowiązkiem uiszczenia kosztów postępowania.

W uzasadnieniu orzeczenia Komisja przedstawiła przebieg postępowania oraz dokonane ustalenia.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych zostało ujawnione w trakcie kontroli kompleksowej Gminy za rok 2010, przeprowadzonej przez RIO. W zawiadomieniu o naruszeniu RIO wskazała – jako osobę odpowiedzialną – kierownika jednostki, tj. Wójta Gminy. W toku postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że sprawozdanie Rb-27S za 2010 r. zostało podpisane przez Obwinionego, pod nieobecność Wójta, w dniu 21 lutego 2011 r., a następnie skorygowane korektą nr 1 do sprawozdania podpisaną w dniu 24 lutego 2011 r. przez Wójta Gminy oraz korektą nr 2, w dniu 28 lutego 2011 r., podpisaną przez Zastępcę Wójta. Wszystkie wymienione dokumenty zostały również podpisane przez Skarbnika Gminy.

Zastępca Wójta był upoważniony do podpisywania sprawozdań na podstawie zarządzenia Wójta Gminy z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie powierzenia prowadzenia określonych spraw gminy Zastępcy Wójta.

Zdaniem Obwinionego, upoważnienie to dotyczyło przypadków zdarzających się sporadycznie podczas nieobecności Wójta i miało na celu zapewnienie ciągłości pracy urzędu. Podpisywanie sprawozdań zdarzało się tylko w wyjątkowych sytuacjach. W dniu 21 lutego 2011 r. Wójt miał wyjazd służbowy, a następnego dnia urlop. Skarbnik przyniosła sprawozdanie do podpisania Obwinionemu z uwagi na upływający w tym dniu termin złożenia sprawozdania i zagrożenie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w przypadku przekroczenia tego terminu.

Obwiniony, podpisując sprawozdanie, nie miał świadomości, że może ono zawierać błędy. Był przekonany, że zostało przygotowane prawidłowo pod względem rachunkowym i merytorycznym. Sprawozdanie, podpisane już przez Skarbnika, było przygotowane w Referacie Budżetu i Finansów, podlegającym Wójtowi. Obwiniony nie posiadał pełnomocnictw do sprawowania nadzoru nad tym Referatem. Obowiązki i odpowiedzialność w zakresie m. in. kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych zostały powierzone Skarbnikowi Gminy.

Obwiniony, powołując się na art. 29 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wyjaśnił, że w zaistniałym stanie faktycznym naruszenia nie mógł uniknąć. Nie miał podstaw, by powziąć przypuszczenie, że sprawozdanie jest błędne. Nie sądził, że, składając podpis na sprawozdaniu, może odpowiadać za błąd w jego treści, którego nie popełnił. Sama czynność podpisania nie była wadliwa, a nie mogła być poprzedzona nadzorem merytorycznym z uwagi na brak stosownych uprawnień, doświadczenia i umiejętności oraz brak czasu.

Skarbnik Gminy w pisemnych zeznaniach, które rzecznik dyscypliny przyjął na wniosek Obwinionego, stwierdziła m. in., że przed sporządzeniem sprawozdania dane były uzgodnione między właściwymi ewidencjami, pomyłki wystąpiły na skutek nawarstwienia obowiązków, a Zastępca Wójta podpisywał sprawozdania sporadycznie i nie posiada doświadczenia w tym zakresie.

Regionalna Komisja Orzekająca - w związku z dyspozycją art. 24 ust. 1 uoondfp - uznała, że ustawa w brzmieniu obowiązującym w czasie popełnienia czynu nie jest względniejsza dla Obwinionego i zastosowała przy orzekaniu ustawę znowelizowaną.

Następnie Komisja przeanalizowała przepisy istotne z punktu widzenia oceny odpowiedzialności Obwinionego, tj.:

- ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3) wskazujące, że odpowiedzialność za naruszenie ponoszą kierownicy jednostek sektora finansów publicznych i/lub pracownicy jednostek lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce,
- ustawy o finansach publicznych (art. 53 ust. 1 i 2) stanowiące, że za całość gospodarki finansowej jest odpowiedzialny kierownik tej jednostki, który może powierzyć określone obowiązki w tym zakresie pracownikom jednostki, a przyjęcie obowiązków powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki,
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (§ 9 ust. 1 i 2) zobowiązujące kierowników jednostek do sporządzania sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz do wykazywania w sprawozdaniach kwot zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej,
- ustawy o samorządzie gminnym (art. 33 ust. 4) przewidujące możliwość powierzenia przez wójta prowadzenia określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy (na tej podstawie wydane zostało zarządzenie Wójta Gminy z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie powierzenia prowadzenia określonych spraw gminy Zastępcy Wójta).

RKO stwierdziła, że zastosowanie ścisłej interpretacji art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (*wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy*) na gruncie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych musiałoby skutkować uniewinnieniem Obwinionego, a do odpowiedzialności należałoby pociągnąć samego Wójta, jednak ze względu na art. 19 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (*odpowiedzialność ponosi osoba, która bezpośrednio popełniła czyn naruszający tę dyscyplinę i której można przypisać winę w czasie naruszenia*) nie ma prawnych możliwości przypisania odpowiedzialności Wójtowi, ponieważ sprawozdanie podpisał Obwiniony.

Wobec powyższego, przy uwolnieniu od odpowiedzialności Zastępcy Wójta, a braku prawnych możliwości postawienia zarzutu Wójtowi, powstałby stan prawny, w którym żaden podmiot nie poniesie odpowiedzialności za popełnione naruszenie, co - w ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej - może skutkować w przyszłości nadużyciem prawa ze względu na brak strony podmiotowej czynu.

Według RKO, Obwiniony ponosi odpowiedzialność bezpośrednią za przypisany mu czyn, gdyż to on podpisał sprawozdanie Rb-27S przed jego wysłaniem. Bez podpisu Obwinionego dane zawarte w sprawozdaniu nie byłyby wykazane odbiorcy sprawozdania.

Obwiniony wyjaśniał, że o rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej dowiedział się w trakcie postępowania wyjaśniającego, ponieważ wcześniej analiza tego aktu nie była mu potrzebna w zakresie wykonywanej pracy.

W związku z tym Regionalna Komisja Orzekająca dopatrzyła się niezachowania należytej ostrożności i staranności wymaganej od osoby wypełniającej obowiązki kierownika w zakresie sprawozdawczości. Obwiniony - mając w zakresie obowiązków podpisywanie

sprawozdań - był zobligowany do zapoznania się z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa i mógł przewidzieć, że niedopełnienie tego obowiązku będzie miało konsekwencje w postaci naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła dalej, że nie mogła uwzględnić wniosku o uniewinnienie Obwinionego, ponieważ nie zachodziły przesłanki zezwalające na uniewinnienie - zgodnie z dyspozycją art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zarzucony czyn popełniono, w zarzuconym czynie wystąpiły znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a Obwinionemu można przypisać winę.

Dokonując oceny całokształtu okoliczności sprawy, RKO uznała, że stopień szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych nie jest znaczny, ale nie jest również znikomy. Wobec powyższego, Komisja wymierzyła Obwinionemu karę najłagodniejszego rodzaju, to jest karę upomnienia. Przy ocenie stopnia szkodliwości RKO wzięła pod uwagę charakter naruszenia, okoliczności czynu, warunki osobiste Obwinionego (tj. nienaganny, wieloletni okres pracy zawodowej), pozytywną opinię w zakresie wywiązywania się z obowiązków służbowych sporządzoną przez Wójta Gminy, ocenę pracowniczą oraz dotychczasową niekaralność Obwinionego.

Wymierzona Obwinionemu kara upomnienia - jako najniższa z katalogu kar – spełni, w ocenie Komisji, cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, w szczególności poprzez dołożenie przez niego większej staranności do wypełniania obowiązków zastępcy kierownika jednostki.

W odwołaniu od tego orzeczenia pełnomocnik Obwinionego wniósł o jego uchylenie i uniewinnienie Obwinionego lub odstąpienie od wymierzenia kary, zarzucając orzeczeniu:

- 1) naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 3 (w odwołaniu błędnie podano oznaczenia jednostek redakcyjnych) ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz w zw. z art. 33 ust. 4 i art. 28g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez ich błędną wykładnię i zastosowanie, polegające na uznaniu, że czynu opisanego we wniosku o ukaranie może dopuścić się osoba nie będąca kierownikiem jednostki, która wykonuje obowiązki w zakresie sprawozdawczości na podstawie udzielonego upoważnienia,
- 2) naruszenie art. 19 ust. 2 i art. 23 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez ich niezastosowanie pomimo wystąpienia okoliczności wskazanych tymi normami,
- 3) naruszenie art. 28 ust. 1 i 1a ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez uznanie, że szkodliwość zarzuconego czynu nie była znikoma oraz art. 36 ust. 1 ww. ustawy poprzez jego niezastosowanie,

a także błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na uznaniu, że obwiniony miał możliwość sprawdzenia sprawozdania przed jego podpisaniem oraz brak wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego.

W uzasadnieniu odwołania pełnomocnik Obwinionego odniósł się do rozważań RKO dotyczących podstaw odpowiedzialności osoby, która nie jest kierownikiem jednostki, za złożenie sprawozdania budżetowego, powołując się m.in. na orzecznictwo GKO oraz sądowe, w tym na wyrok WSA z dnia 26.04.2010 r. (przywołany przez RKO w uzasadnieniu orzeczenia), z którego wynika, że kierownik jednostki nie może powierzyć

złożenia sprawozdania innemu pracownikowi.

Skarżący stwierdził, że RKO w zasadzie nie wiedziała, jak zinterpretować przepisy, zatem z mieszanki różnych argumentów wywiodła wersję konieczną dla potrzeb prowadzonego postępowania i swoją interpretacją przepisów postanowiła wypełnić faktyczną lub domniemaną lukę prawną, polegającą na tym, że – skoro przy ścisłej interpretacji art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym Obwinionego należałoby uniewinnić – żaden podmiot nie poniósłby odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie odwołującego się, Obwiniony nie może ponosić odpowiedzialności za czyn, którego dopuścić się może wyłącznie kierownik jednostki. Zastępca wójta mógłby ponosić tę odpowiedzialność jedynie w okolicznościach ustawowego zastępstwa określonego w art. 28g ustawy o samorządzie gminnym.

Obrońca zakwestionował także ustalenia RKO w zakresie zawinienia Obwinionego, który jest zatrudniony w charakterze zastępcy wójta w zasadzie jedynie symbolicznie, natomiast organ orzekający zastosował do niego miarę staranności identyczną, jak do kierownika jednostki. Oczekiwanie, aby w zakresie sprawozdawczości wymagać od pracownika tej samej wiedzy i świadomości prawnej, jak od kierownika jednostki, jest nadmierne.

W odwołaniu podkreślono faktyczny brak możliwości sprawdzenia sprawozdania przez Obwinionego oraz obowiązek wykazania przez organ orzekający, czy dana osoba w ogóle miała fizyczną możliwość weryfikacji poprawności danej czynności, co warunkuje przypisanie jej winy. Sprawozdanie było kolejnym sprawozdaniem, składanym przez Obwinionego po naniesieniu poprawek w sprawozdaniu wcześniej złożonym przez samego wójta, co uzasadniało przekonanie Obwinionego, że sprawozdanie podlegało już weryfikacji przez kierownika jednostki.

Ponadto – zdaniem obrońcy - w uzasadnieniu orzeczenia nie odniesiono się do zeznań Skarbnika Gminy, który dokonał weryfikacji sprawozdania, sporządził dwie korekty, a mimo to błędy w sprawozdaniu pozostały i ujawniono je dopiero podczas kontroli RIO. Organ orzekający powinien był dokonać wnikliwej analizy, czy można realnie oczekiwać od osoby, nie mającej dostępu do dokumentów źródłowych ani uprawnień do ich kontroli, nie posiadającej umiejętności księgowych i dysponującej kilkunastoma minutami czasu, by dokonała weryfikacji, skoro Skarbnik Gminy (osoba z kilkudziesięcioletnim doświadczeniem i specjalistyczną wiedzą księgową) nie zdołała tego prawidłowo uczynić. Z uzasadnienia RKO wynika, że skoro nieprawidłowość zaistniała, to niezależnie od okoliczności jej wystąpienia musi znaleźć się winny i ukarany.

Kolejny zarzut dotyczy braku wszechstronnego zbadania przez Komisję okoliczności i dowodów przedstawionych w sprawie. Obwiniony nie posiadał uprawnień do kontroli dokumentów finansowych ani nie sprawował nadzoru nad Referatem Budżetu i Finansów, a zakres jego obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności nie obejmuje uprawnień kontrolnych wobec Skarbnika i pracowników służb księgowych.

Ponadto organ orzekający powinien był uwzględnić rodzaj czynu i okoliczności jego popełnienia, w tym warunki dotyczące sprawcy, i uznać, że czyn niósł za sobą znikomy stopień szkodliwości, a w ostateczności rozważyć odstąpienie od wymierzenia kary, ponieważ zaistniały przesłanki do zastosowania tej instytucji.

Główna Komisja Orzekająca, rozpatrując odwołanie, stwierdziła, że stan faktyczny w sprawie został prawidłowo ustalony i właściwie udokumentowany. W aktach sprawy znajdują się wszystkie dokumenty, mające znaczenie dla ustalenia i oceny okoliczności

popelnionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Pozwalają one na stwierdzenie, że czyn zarzucany i przypisany Obwinionemu został przez niego popelniony, a okoliczności jego popelnienia zostały szczegółowo przeanalizowane przez organ orzekający I instancji. Ocena stanu faktycznego nie jest kwestionowana przez żadną ze stron postępowania.

W kwestii oceny stanu prawnego w rozpatrywanej sprawie, Główna Komisja Orzekająca przede wszystkim zweryfikowała stanowisko RKO dotyczące względności dla Obwinionego przepisów obowiązujących w czasie popelnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych i w czasie orzekania. GKO stwierdziła, że Regionalna Komisja Orzekająca podjęła wprawdzie słuszną decyzję o stosowaniu przepisów obowiązujących w czasie orzekania, jednak uzasadnienie tej decyzji (cyt. „Ustawa w brzmieniu obowiązującym w czasie popelnienia czynu nie jest względniejsza dla Obwinionego.”) jest nieprawidłowe. W okresie pomiędzy ww. datami nie nastąpiły bowiem żadne zmiany w przepisach mających zastosowanie w sprawie (zmiana ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych weszła w życie z dniem 11 lutego 2012 r., tj. przed popelnieniem naruszenia, a zmiana art. 28g ustawy o samorządzie gminnym z dnia 10 maja 2012 r. nie dotyczyła rozpatrywanej sprawy).

W odniesieniu do pozostałej części oceny stanu prawnego Główna Komisja Orzekająca w zasadzie (z zastrzeżeniami omówionymi poniżej) podzieliła przedstawioną w uzasadnieniu argumentację, przemawiającą za uznaniem Obwinionego odpowiedzialnym za zaistniałe naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, podobnie jak w ocenie RKO, przesłanką przypisania Obwinionemu odpowiedzialności jest fakt, że popelniając czyn kwalifikowany jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. podpisując sprawozdanie zawierające dane niezgodne z ewidencją księgową, działał on jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych.

Zastrzeżenia GKO w zakresie oceny stanu prawnego sprawy, dokonanej przez organ I instancji, dotyczą:

- powołania w orzeczeniu (w części rozpoczynającej się od słów „działając na podstawie ...”) wyłącznie punktu 3 artykułu 4 ust. 1, podczas gdy podstawą orzeczenia był głównie pkt 2 tego przepisu, wskazywany w uzasadnieniu (przy czym i w orzeczeniu i w uzasadnieniu stosowano błędne oznaczenia jednostek redakcyjnych artykułu 4, myląc ustępy i punkty),
- braku precyzyjnego określenia daty popelnienia czynu przypisanego Obwinionemu: w sentencji orzeczenia wskazuje się datę 28 lutego 2011 r., tj. datę podpisania drugiej korekty sprawozdania, natomiast w uzasadnieniu opisuje się głównie okoliczności z dnia 21 lutego 2011 r., tj. z dnia podpisania pierwszej wersji sprawozdania (oba dokumenty zostały jednak podpisane przez Obwinionego jako kierownika jednostki),
- powoływania się w uzasadnieniu orzeczenia na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 103/10, w części dotyczącej odpowiedzialności kierownika jednostki oraz równoległej odpowiedzialności innych osób (przywoływany wyrok dotyczy odpowiedzialności głównego księgowego, jako odpowiedzialności równoległej do odpowiedzialności kierownika jednostki za czyn z art. 18 pkt 2 uondfp, natomiast w rozpatrywanej sprawie chodzi o odpowiedzialność Obwinionego działającego jako kierownik jednostki, zatem w tej części ww. wyrok nie ma zastosowania).

GKO stwierdziła jednak, że powyższe uchybienia nie miały wpływu na merytoryczną prawidłowość podjętego przez RKO rozstrzygnięcia w zakresie odpowiedzialności

Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Podstawą ustalenia odpowiedzialności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest jednoznaczne określenie, w jakim charakterze działał Obwiniony, popełniając przypisany mu czyn.

W analizowanym okresie Obwiniony pełnił w Urzędzie Gminy funkcję sekretarza gminy (w wymiarze 6/7 etatu) oraz funkcję zastępcy wójta gminy (w wymiarze 1/7 etatu).

Obowiązki Obwinionego jako zastępcy wójta zostały określone zarządzeniem Nr Or 0152-43/2010 Wójta Gminy z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie powierzenia prowadzenia określonych spraw gminy Zastępcy Wójta.

W § 1 ww. zarządzenia wyodrębniono dwa rodzaje upoważnień, które sformułowano w odmienny sposób: w ust. 1 powierzono Zastępcy Wójta *prowadzenie w imieniu Wójta spraw gminy* (z zakresu obejmującego 6 pozycji), natomiast w ust. 2 ustalono, co należy do Zastępcy Wójta *w wypadku nieobecności wójta wywołanej zwolnieniem lekarskim, urlopem, wyjazdem służbowym*. W takich sytuacjach Zastępcę Wójta reprezentuje gminę na zewnątrz (a także przyjmuje interesantów w urzędzie oraz podpisuje terminowe sprawozdania, opracowania i inne dokumenty w ważnych sprawach z zakresu administracji publicznej).

Na podstawie tego właśnie zarządzenia, określającego przypadki, w których następuje przejście kompetencji wójta przez jego zastępcę, Obwiniony działał jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, a nie jako *pracownik jednostki sektora finansów publicznych lub inna osoba, której odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych* (tj. osoba, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Jednoznaczne rozgraniczenie tych funkcji ma w rozpatrywanej sprawie kluczowe znaczenie. Brak takiego rozgraniczenia w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia spowodował wątpliwości Obwinionego i jego obrońcy co do odpowiedzialności Obwinionego za czyn należący – zgodnie z przywołanym wyrokiem WSA – do zadań z zakresu reprezentacji jednostki, zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji jej kierownika. Niedookreślenie statusu prawnego Obwinionego zadecydowało też o sformułowaniu jednego z głównych zarzutów odwołania, dotyczącego braku możliwości popełnienia czynu z art. 18 pkt 2 uoondfp przez osobę niebędącą kierownikiem jednostki.

Stanowisko Głównej Komisji Orzekającej w sprawie pozostałych zarzutów przedstawionych w odwołaniu jest następujące:

- zarzut niezastosowania art. 19 ust. 2 uoondf jest nieuzasadniony, ponieważ naruszenia można było uniknąć przy dołożeniu wymaganej staranności, tymczasem Obwiniony - przyznając, że dokonał jedynie formalnej weryfikacji dokumentu, a rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w ogóle nie znał - wykazał, że tej staranności nie dołożył,
- zarzut niezastosowania art. 23 ust. 1 uoondf jest chybiony, gdyż nie można uznać za usprawiedliwioną nieznajomość przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez wieloletniego pracownika jednostki sektora finansów publicznych, sprawującego również funkcje kierownicze,



- zarzut naruszenia przepisów art. 28 ust. 1 i 1a oraz art. 36 ust. 1 uondf nie znajduje potwierdzenia - w uzasadnieniu orzeczenia kwestie szkodliwości czynu dla finansów publicznych oraz okoliczności łagodzące zostały szczegółowo omówione, zatem nie ma podstaw do twierdzenia, że nie zostały one wzięte pod uwagę,
- zarzut błędnego przyjęcia przez RKO, że Obwiniony miał możliwość sprawdzenia sprawozdania przed jego podpisaniem, jest bezpodstawny, ponieważ Obwiniony miał taką możliwość w ramach powierzonego mu zastępowania Wójta Gminy podczas jego nieobecności (w tych granicach miał też np. możliwość wykonywania czynności kontrolnych w stosunku do pracowników Referatu Budżetu i Finansów).

Główna Komisja Orzekająca zauważa, że ocena szkodliwości czynu dla finansów publicznych należy do kompetencji organu orzekającego, który uwzględnia ją przy wymierzaniu kary. Organ orzekający wymierza karę – zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – według swojego uznania, w granicach określonych w ustawie.

GKO zauważa także, iż wykazanie w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej uznał za szkodliwe dla finansów publicznych przede wszystkim ustawodawca, kwalifikując ten czyn do czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca, która oceniła, iż w rozpatrywanej sprawie stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych jest nieznaczny, wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia zgodnie z dyspozycją art. 35 ustawy.

Wymierzając najłagodniejszy rodzaj kary, RKO uwzględniła również występujące w sprawie okoliczności łagodzące, w tym nienaganny, wieloletni okres pracy zawodowej Obwinionego, jego pozytywną opinię w zakresie wywiązywania się z obowiązków służbowych, sporządzoną przez Wójta Gminy, ocenę pracowniczą oraz dotychczasową niekaralność.

Główna Komisja Orzekająca uznała jednak, że zarówno rodzaj i okoliczności popełnionego naruszenia, jak też warunki osobiste sprawcy, zasługują na dalej idące uwzględnienie. Te same okoliczności, które stanowiły podstawę wymierzenia Obwinionemu kary najłagodniejszego rodzaju, GKO oceniła jako uzasadniające odstępnie od jej wymierzenia, gdyż postawa Obwinionego w dotychczasowym postępowaniu pozwala sądzić, iż samo postępowanie spełniło wobec niego swoją funkcję dyscyplinującą i prewencyjną.

W związku z powyższym, Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.