



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

Warszawa, dnia 15 czerwca 2015 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	<b>Wojciech Robaczyński</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Przewodniczący GKO:</i>	<b>Jan Pyrcak</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Marek Muszyński (spr.)</b>
Protokolant:		<i>Hanna Kąkol</i>

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 czerwca 2015 r. odwołania Obwinionej (...), pełniącej w czasie popełnienia 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 17 listopada 2014 r., sygn. akt DB-0965/78/14, w zakresie którym Komisja uznała Obwinioną (...)(cyt. z sentencji orzeczenia) „winną popełnienia czynów z art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168), polegającego na dokonaniu wydatków w okresie od 2.05.2012 r. do 31.07.2013 r. z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, tj. wypłacania radnym diet w zawyżonej wysokości łącznie o kwotę 31.866,96 zł. Kontrola prawidłowości naliczania i wypłaty diet radnym zgodnie z tą uchwałą wykazała, że jako podstawę wypłaty diet radnym przyjmowano wysokość 150% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w wysokości ogłaszanej w ustawie budżetowej tj. w latach 2011-2013 kwotę 2.649,69 zł = 1.766,46 zł x 150%, co było sprzeczne z postanowieniami uchwały Nr 1/3/2010 z dnia 30 listopada 2010 r. Rady Gminy (...), przepisami art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.

## **Sygn. akt BDF1.4800.30.2015**

U z 2001 r. Nr 142. poz. 1591 ze zm.), oraz przepisami art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.). Daty popełnienia czynów 2.05., 2.07., 2.10., 2.11.2012 roku, 1.03., 02.05., 31.07.2013 roku”

oraz wymierzono Obwinionej karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 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) utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.**

### **Pouczenie:**

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

### Uzasadnienie

Na podstawie zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (zwany dalej: „Rzecznikiem”), postanowieniem z 24 lipca 2014 r. nr RD-106a/2014, wszczął postępowanie wyjaśniające, a następnie 14 sierpnia 2014 r. wystąpił z wnioskiem o ukaranie (...)pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Wójta Gminy (...) oraz (...) pełniącej w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Sekretarza Gminy (...).

We wniosku o ukaranie Rzecznik wskazał iż ww. naruszyli dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych wypłacając radnym diety w zawyżonej wysokości. W odniesieniu do (...)kwota ta wyniosła łącznie 87.634,14 zł, w odniesieniu do (...) wypłatę zawyżono o kwotę 31.866,96 zł. Daty popełnienia czynów zostały wskazane we wniosku i były tożsame z datami zatwierdzania list wypłat przez każdego z Obwinionych.

## Sygn. akt BDF1.4800.30.2015

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (zwana dalej: RKO), na rozprawie 17 listopada 2014 r. uznała (...)jak i (...)winnymi zarzucanego czynu i wymierzyła im karę upomnienia.

W uzasadnieniu do wydanego orzeczenia RKO stwierdziła, że zarówno Wójt jako kierownik jednostki, jak i Sekretarz Gminy, posiadająca upoważnienie Wójta Gminy (...) do zatwierdzania wydatków finansowych m. in. list diet Radnych Gminy (...) (upoważnienie nr 3/10 z 20 stycznia 2010 r.), zatwierdzili listy diet dla radnych Rady Gminy (...) w wysokości przekraczającej kwoty wynikające z prawidłowego naliczenia.

RKO ustaliła, że podstawę naliczenia diet stanowiła uchwała Rady Gminy (...) Nr 1/3/2010 z 30 listopada 2010 r. w sprawie ustalenia diet dla radnych. Zgodnie z tą uchwałą podstawą do ustalenia wysokości diet jest kwota bazowa wynagrodzenia dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i wynosiła ona dla:

- Przewodniczącego Rady - 50 % kwoty bazowej,
- Z-cy Przewodniczącego Rady - 30 % kwoty bazowej,
- Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej - 35 % kwoty bazowej,
- Przewodniczącego Komisji Budżetowo-Gospodarczej i Oświatowej - 28 % kwoty bazowej,
- pozostałych radnych - 26 % kwoty bazowej.

Natomiast kontrola prawidłowości naliczania i wypłaty diet radnym wykazała, że jako podstawę wypłaty diet radnym przyjmowano 150% kwoty bazowej.

Taką wysokość diety dopuszczają przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, niemniej jednak winno to być określone w stosownej uchwale rady gminy.

Wypłacanie diet radnym w wysokości półtorakrotności kwoty bazowej naruszało przepisy uchwały Nr 1/3/2010 z 30 listopada 2010 r. Rady Gminy (...) oraz art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Na rozprawie Obwinieni wskazywali, że ich podpisy zatwierdzające listy diet składane były po podpisach osób odpowiedzialnych za ich sporządzenie jak i po podpisie Skarbnika Gminy (...), który akceptował te listy pod względem formalnym i rachunkowym.

## Sygn. akt BDF1.4800.30.2015

Dodatkowo stwierdziła, że brak w uchwale Nr 1/3/2010 z 30 listopada 2010 r. słowa "półtorakrotność" był niezgodny z intencją Rady Gminy (...) i spowodowany był błędem pisarskim.

RKO nie uwzględniła wyjaśnień, iż słowo "półtorakrotność" zostało pominięte przy przepisywaniu uchwały, bowiem uchwałę Rady Gminy (...) Nr 1/3/2010 z 30 listopada 2010 r. odmiennie, w stosunku do uchwały Rady Gminy (...) Nr I/5/2006 z dnia 24 listopada 2006 r., zredagowano ustalając wysokość diety w stosunku do kwoty bazowej.

RKO uznała, że dokonywanie wydatków ze środków publicznych musi wynikać z przepisów prawa do dokonania takiego wydatku. Równocześnie wskazuje, że stosownie do art. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność ponoszą: 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.

Dlatego też RKO uznała (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych kierownika jednostki, oraz (...)działającą na podstawie upoważnienia, winnymi naruszenia dyscypliny finansów publicznych. RKO nie uwzględniła również wniosku obrońcy Obwinionych o umorzenie postępowania, gdyż w jej ocenie czyny (...) i (...)nie noszą znamion znikomej szkodliwości.

Zdaniem RKO Obwinieni winni dochować większej staranności, mogli przewidzieć możliwość popełnienia czynu i jemu zapobiec. RKO uznała, że Obwinieni zatwierdzili do wypłaty przedkładane dowody księgowe bez uprzedniego sprawdzenia czy naliczone kwoty diet są zgodne z uchwałą Rady Gminy (...) Nr 1/3/2010 z 30 listopada 2010 r., a podane przez Obwinionych przyczyny, z powodu których doszło do naruszenia nie dają podstaw do uwolnienia ich od odpowiedzialności.

Od Orzeczenia RKO odwołanie w imieniu (...) złożył obrońca – (...), wnosząc o uniewinnienie ewentualnie o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

## **Sygn. akt BDF1.4800.30.2015**

W uzasadnieniu przedstawił argumenty podnoszone na rozprawie przed RKO a dodatkowo wskazał na treść § 9 i uzasadnienie uchwały Nr LI/348/2014 Rady Gminy (...), gdzie radni zaakceptowali wysokość wypłaconych diet za okres od 30 listopada 2010r do 31 grudnia 2013r.

### **Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Publicznych (zwana dalej: „GKO”), po analizie akt sprawy stwierdziła co następuje.**

Bezsporne jest, że uchwałą Nr 1/3/2010 z 30 listopada 2010 r. Rada Gminy (...) ustaliła jako podstawę naliczania diet radnym 100 % kwoty bazowej wynagrodzenia dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, natomiast listy diet, zatwierdzone przez Obwinioną (...), 2 maja 2012, 2 lipca 2012, 2 października 2012, 2 listopada 2012, 1 marca 2013, 2 maja 2013 i 31 lipca 2013 wyliczone zostały w oparciu o 150% kwoty bazowej, o której mowa wyżej i tego faktu Obwiniona nie kwestionowała.

Zarówno w postępowaniu przed RKO jak i w odwołaniu Obwiniona podnosi, że intencją Rady Gminy (...) było wypłacanie diet w wysokości maksymalnej wynikającej z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy, tzn. że powinno być tożsame z „półtorakrotnością” podstawy a brak tego określenia w uchwale spowodowany był oczywistą pomyłką.

GKO w tym zakresie nie może jednak kierować się, wskazywanymi przez Obwinioną, intencjami radnych, które to okoliczności ze względu na charakter nie mogą uzasadniać niezgodnego z prawem działania, lecz odnosi się do obowiązującego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych aktu prawnego, który stanowił podstawę prawną naliczania wysokości diet radnych, tj. do uchwały Rady Gminy (...) Nr 1/3/2010 z 30 listopada 2010 r. Oznacza to, że w czasie zatwierdzania list diet Obwiniona zatwierdziła listy opiewające na kwoty wyższe niż wynikałoby to z prawidłowego wyliczenia zgodnego z treścią wyżej przywoływanej uchwały. GKO uważa również, podobnie jak RKO, że nie mają znaczenia postanowienia zawarte w uchwale Rady Gminy (...) z dnia 24 stycznia 2014 r. Nr LI/348/2014, albowiem akceptacja w tej uchwale przez Radnych Gminy (...) wysokości diet wypłaconych w nieprawidłowej wysokości nie spowodowała automatycznie zmiany treści uchwały Nr 1/3/2010 z 30 listopada 2010 r. będącej podstawą naliczania diet i tym samym nie zmieniła stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia czynu. Istotne jest to, że w

czasie popełnienia czynów nie było podstaw do wypłaty diet w takiej wysokości, w jakiej zostały wypłacone.

Odnosząc się do drugiej kwestii podnoszonej przez Obwinioną, tj. do zakresu obowiązków poszczególnych komórek Urzędu Gminy (...), GKO pragnie zauważyć, że niezależnie od zakresu zadań realizowanych przez pracowników jednostki sektora finansów publicznych, a taką jest niewątpliwie urząd gminy, to kierownik - lub osoba upoważniona działająca w jego imieniu - ponosi odpowiedzialność za sposób wydatkowania środków publicznych. Podkreślić należy, że to nie osoby sporządzające dokument dotyczący dokonania wydatku ponoszą odpowiedzialność za dokonanie wydatku. Odpowiedzialność ponosi ten kto zatwierdził wydatek do wypłaty. Od osoby zatwierdzającej wydatki można i należy wymagać znajomości podstaw dokonywania tych wydatków (w rozpoznawanym przypadku, w szczególności treści odpowiedniej uchwały rady gminy).

GKO podziela pogląd wyrażony przez RKO, że z racji pełnionej funkcji Obwiniona nie wykazała należytej ostrożności zatwierdzając wysokość wypłat diet. Nie zwróciła uwagi, że mimo zmian treści uchwały, zatwierdza kwoty diet takie same jak kwoty wynikające z wyliczeń opartych o uchwały ustalające wysokość diet na poziomie 150 % podstawy. Naruszenia można byłoby uniknąć, gdyby Obwiniona przed zatwierdzeniem list diet choć raz dokonała ich weryfikacji polegającej na porównaniu kwoty wyliczonej diety z treścią uchwały Rady Gminy (...), odnoszącej się do ustalania wysokości diet radnych obowiązującej w tym czasie.

GKO podzieliła także stanowisko RKO w zakresie wymierzenia Obwinionej kary upomnienia. W sprawie nie zachodzą bowiem szczególne okoliczności, które mogłyby stanowić podstawę do zastosowania nadzwyczajnej instytucji – odstąpienia od wymierzenia kary. Odstąpienie od wymierzenia kary byłoby nieadekwatne do przypisanych Obwinionej czynów i mogłoby być uznane za akceptację niedopuszczalnego dokonywania w dłuższym okresie szeregu wydatków bez odpowiedniej podstawy.

Mając na uwadze powyższe Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.