

ORZECZENIE

Główniej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych

Warszawa, dnia 28 stycznia 2016 r.

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

Przewodniczący:	Z-ca Przewodniczącego GKO:	Wojciech Robaczyński
Członkowie:	Członek GKO:	Klaudia Stelmaszczyk
	Członek GKO:	Marek Głuch (spr.)
Protokolant:		Paweł Matusiak

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 stycznia 2016 r. odwołania wniesionego przez Obwinioną (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt: RIO.XII.53-36,45/2015 w zakresie, w którym Komisja uznała Obwinioną (...) odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nienależytym dokonaniu w dniu 27 września 2013 r. wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej i finansowej z planem finansowym, z naruszeniem art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm), co miało wpływ na zaciągnięcie w dniu 27 września 2013 r. zobowiązania majątkowego Gminy (...), poprzez podpisanie umowy z (...) na zakup sprzętu hydraulicznego do ratownictwa drogowego dla Ochotniczej Straży Pożarnej w (...) na kwotę 50.000 zł, niemieszczącego się w planie finansowym Gminy (...), z naruszeniem art. 46 ust. 1, art. 261 ustawy o finansach publicznych.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

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

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (zwana dalej także „Komisją”), na rozprawie w dniu 6 października 2015 r. uznała Panią (...) - pełniącą w dniu popełnienia zarzucanego czynu funkcję (...) - za odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18b pkt 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 także „ustawą”, polegającego na nienależytym dokonaniu w dniu 27.09.2013 r. wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczej i finansowej z planem finansowym, z naruszeniem art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), co miało wpływ na zaciągnięcie w dniu 27 września 2013 r. zobowiązania majątkowego Gminy (...) poprzez podpisanie umowy z (...) na zakup sprzętu hydraulicznego do ratownictwa drogowego dla OSP (...) na kwotę 50.000 zł, niemieszczącego się w planie finansowym Gminy (...), z naruszeniem art. 46 ust. 1, art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 33 i art. 35 ustawy wymierzyła Pani (...) karę upomnienia a na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy obciążyła Obwinioną (...) kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

Komisja ustaliła następujący stan faktyczny oraz zważyła, co następuje.

Komisja wskazała, że w przedmiotowej sprawie zastosowano przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.),

Sygn. akt BDF1.4800.160.2015

rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 119 z późn. zm.) oraz ustawę o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w obowiązującej w dniu orzekania, ponieważ odpowiednie przepisy obowiązujące w czasie popełnienia przedmiotowych naruszeń nie są względniejsze dla sprawcy.

Uznała, że w przypadku Obwinionej (...) wina w popełnieniu czynu, za który przypisano jej odpowiedzialność, wiąże się z nienależytym dokonaniem przez nią wstępnej kontroli zgodności operacji, związanej z zakupem przez Gminę przedmiotowego sprzętu, z obowiązującym planem finansowym. Wskutek powyższego doszło do zaciągnięcia przez Gminę zobowiązania majątkowego na kwotę 50.000 zł, niemieszczącego się w planie finansowym Gminy, z naruszeniem art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych.

Stwierdziła, że zgodnie z art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie m.in. dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym. Kontrola wstępna sprawowana przez głównego księgowego na podstawie art. 54 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, ma charakter uprzedni, realizowana jest, bowiem przed wykonaniem decyzji mającej za przedmiot dysponowanie środkami publicznymi. Dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w art.54 ust. 1 pkt 3, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji (kontrasygnata głównego księgowego). Złożenie przez głównego księgowego podpisu na dokumencie skutkuje domniemaniem prawnym (wzruszalnym), że plan finansowy jednostki nie zostanie przekroczony na skutek zaciągnięcia zobowiązań będących przedmiotem wstępnej kontroli. Komisja zauważyła, że na niebagatelne znaczenie prawidłowo wykonywanej przez głównego księgowego wstępnej kontroli jednostki sektora finansów publicznych dla jej gospodarki finansowej zwracała uwagę Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, zwana dalej także „GKO” (m.in. w orzeczeniu z dnia 10 marca 2003 r., DF/GKO/Odw.-143/181/2002, LEX nr 80074). Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie przepisy o finansach publicznych sytuują pozycję głównego księgowego, jako swego rodzaju „niezależnego strażnika” gospodarki finansowej. Celem tego rozwiązania jest zwiększenie

Sygn. akt BDF1.4800.160.2015

bezpieczeństwa gospodarowania środkami publicznymi i kilkietapowość weryfikacji poszczególnych operacji finansowych.

Komisja podkreśliła, że art. 18 b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych został wprowadzony przez ustawodawcę do systemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na podstawie nowelizacji z 2011 r., właśnie w celu usankcjonowania specjalnej kategorii czynów, których popełnienie można przypisać wyłącznie osobom pełniącym funkcję skarbnika - głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych. Jak wskazuje doktryna i orzecznictwo uzasadniane jest to przede wszystkim jego szczególną rolą w funkcjonowaniu jednostki. Zasada obowiązkowego zatrudniania głównego księgowego należy, bowiem do podstawowych reguł wyznaczających reżim prawno-finansowy jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Penalizacja zaniedbania określonego w art. 18b ma wyeliminować sytuacje, w których w wyniku zaniedbań głównego księgowego w zakresie wstępnej kontroli kierownik jednostki, będzie podlegać odpowiedzialności za dokonanie wydatku lub zaciągnięcie zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia, wynikającego z kwot określonych w planie finansowym, natomiast odpowiedzialność głównego księgowego sprowadzać się będzie najwyżej do sankcji dyscyplinarnych. Z uzasadnienia nowych regulacji wynika, że w takim przypadku główny księgowy również powinien ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ to jego nieprawidłowe działanie lub zaniechanie w wykonywaniu obowiązków przypisanych mu przez ustawę o finansach publicznych mogło przyczynić się do nieprawidłowości.

W toku postępowania ustalono, że (...) pełniła funkcję (...) w okresie od dnia 1 czerwca 2009 r. do dnia 30 września 2014 r. Z zakresu obowiązków i (...), podpisanego przez (...) dnia 20 kwietnia 2012 r., wynika, że obejmowały one m.in.: prowadzenie gospodarki finansowej gminy zgodnie z obowiązującymi zasadami w zakresie zapewnienia pod względem finansowym prawidłowości umów zawieranych przez gminę; badanie, kontrolowanie i opiniowanie operacji gospodarczych i przekazywanie uwag Wójtowi w tym zakresie; bieżącą analizę realizacji budżetu celem zapobiegania przekroczenia limitów wydatków w poszczególnych podziałach klasyfikacji budżetowej; kontrasygnowanie czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych (k. 189-193). Zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy wprowadzonego Zarządzeniem Wójta

Sygn. akt BDF1.4800.160.2015

Gminy Nr 137/2012 z dnia 31.12.2012 r., do zadań Skarbnika należało w szczególności wykonywanie określonych przepisami prawa obowiązków wynikających z ustawy o finansach publicznych oraz kontrasygnowanie czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych (k. 213 t. I). Natomiast z § 8, przyjętych Zarządzeniem Wójta Nr 115/13 z dnia 31.12.2013 r., Wewnętrznych zasad gospodarki finansowej Gminy Janowiec Kościelny, w zakresie dotyczącym obowiązków głównego księgowego wynika, że: „Główny księgowy budżetu gminy dokonuje wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, dokonuje wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Dowodem dokonania kontroli wstępnej jest podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji.”. Stwierdzono tam również, że złożenie na dokumencie podpisu przez Głównego księgowego oznacza m.in., iż zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki (k. 221 t. I). Ponadto odrębnym imiennym Upoważnieniem Nr 31/2012 Wójta Gminy z dnia 16.05.2012 r. (...) powierzone zostały obowiązki w zakresie m.in. dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji finansowych i gospodarczych z planem finansowym oraz kontrasygnowania czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych (k. 209 t. I). Zdaniem Komisji, w świetle brzmienia powyższych dokumentów, powierzenie (...) obowiązków, związanych z dokonaniem czynu objętego zarzutem, nie budzi, zatem wątpliwości.

Komisja wskazała, że w toku postępowania dowodowego ustalono i wykazano w sposób bezsporny, że (...) złożyła swoją kontrasygnatę, jako (...) Gminy (...), na przedmiotowej umowie z dnia 27.09.2013 r. na zakup sprzętu na kwotę 50.000 zł, wskutek której zaciągnięto zobowiązanie niemieszczące się w budżecie Gminy. Powyższe oznacza, iż Obwiniona w sposób wadliwy dokonała wstępnej kontroli zgodności powyższej operacji gospodarczej i finansowej z planem finansowym, z naruszeniem art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych, co miało wpływ na zaciągnięcie ww. zobowiązania majątkowego Gminy niemieszczącego się w planie finansowym Gminy (...), z naruszeniem art. 46 ust. I, art. 261 ustawy o finansach publicznych.

Na rozprawie Obwiniona (...) podtrzymała złożone w toku postępowania kontrolnego oraz postępowania przed Rzecznikiem wyjaśnienia, wskazując dodatkowo, iż miała świadomość konieczności ujęcia przedmiotowych środków w uchwale budżetowej gminy jeszcze przed

Sygn. akt BDF1.4800.160.2015

zawarciem umowy na dostawę sprzętu, jednakże została poinformowana, że z uwagi na fakt, iż umowa ta dotyczy dostawy sprzętu niezbędnego dla zachowania bezpieczeństwa, można zawrzeć taką umowę jeszcze przed dokonaniem zmian w budżecie, natomiast istotne jest, żeby zapłata za sprzęt nastąpiła po dokonaniu stosownych zmian w budżecie. Wskazała również, że od sekretarza gminy uzyskała informację – obietnicę, że sesja Rady Gminy odbędzie się jeszcze we wrześniu 2013 r. Wyjaśniła, że od czerwca do 9.10.2013 r., nie była zwoływana żadna sesja Rady Gminy. Obwiniona wskazała, iż miała dobre intencje składając kontrasygnatę na przedmiotowej umowie.

Na podstawie przeprowadzonego postępowania dowodowego, Komisja uznała, iż w przedmiotowej sprawie zaistniały wszystkie przesłanki wymienione w art. 18b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w tym wadliwie dokonana przez (...) wstępna kontrola, wpłynęła na zaciągnięcie zobowiązania majątkowego Gminy niemieszczącego się w planie finansowym Gminy.

Komisja uznała, iż można (...) przypisać winę za popełnienie zarzucanego czynu, za czym przemawia w szczególności przedstawiony powyżej fakt uczestnictwa przez Obwinioną w sesjach Rady Gminy, których przedmiotem było m.in. wprowadzenie przedmiotowego wydatku do budżetu Gminy, co oznacza, iż składając kontrasygnatę na umowie z dnia 27.09.2013 r. na zakup przedmiotowego sprzętu, Obwiniona miała świadomość faktu, iż wydatek ten nie znajduje jeszcze pokrycia w uchwale budżetowej, jako że sesja Rady Gminy, na której dokonane zostaną niezbędne zmiany budżetu Gminy odbędzie się dopiero w październiku 2013 r. Biorąc powyższego pod uwagę, Komisja uznała, że Obwiniona ponosi odpowiedzialność za popełnienie czynu z art. 18 b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Rozważając wymiar kary za przypisane Obwinionej naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Komisja wzięta pod uwagę charakter i stopień szkodliwości popełnionego naruszenia dla finansów publicznych oraz motywy, sposób i okoliczności działania (...). Komisja uznała, iż w tym przypadku stopień szkodliwości czynów dla finansów publicznych nie jest znaczny, ale nie można go w ocenie Komisji uznać za znikomy. Wymierzając karę Komisja miała wzgląd na okoliczności, w których nastąpiło popełnienie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w tym w szczególności fakt świadomości po stronie Obwinionej ryzyka wystąpienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych związanego z zaciągnięciem

Sygn. akt BDF1.4800.160.2015

zobowiązania bez upoważnienia w planie finansowym jednostki, i zaciągnięcia tego zobowiązania oraz dokonania jego kontrasygnaty, pomimo posiadania tej wiedzy. Powyższe oznacza, zdaniem Komisji, iż Obwiniona, co najmniej godziła się z ewentualnością popełnienia czynu z art. 18 b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z uwagi na powyższe Komisja nie znalazła uzasadnienia dla zastosowania złagodzenia kary zawnioskowanej w stosunku do Obwinionych przez Rzecznika. Uwzględniając powyższe Komisja uznała, że kara upomnienia wymierzona Obwinionej będzie adekwatna do popełnionego przez nią naruszenia.

Odwołanie od orzeczenia złożyła Obwiniona. Wniosła o uchylenie orzeczenia w dotyczącym ją zakresie i odstąpienie od ukarania.

Zarzuciła zaskarżonemu orzeczeniu działanie na jej niekorzyść poprzez połączenie spraw dotyczących Pani (...) z jej sprawą oraz niepowiadomienie jej o zarzucie dotyczącym (...) polegającym na popełnieniu czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, przez co uniemożliwiono jej złożenie wyjaśnień.

Obwiniona wskazała, że z dniem 30 września 2014 r. przestała pracować na stanowisku (...). Nie była obecna podczas kontroli Urzędu Wojewódzkiego w (...) i nie miała możliwości zapoznania się z protokołem i ewentualnego złożenia wyjaśnień do protokołu.

Obwiniona zarzuciła niezastosowanie przepisów prawa, tj. art. 26, art. 27 i art. 28 ustawy.

Zdaniem Obwinionej, dobro człowieka jego życie i zdrowie jest czymś najwyższym, najważniejszym bez względu na obowiązujące przepisy, dlatego miała pełne prawo podpisać (parafować) umowę o dostarczenie sprzętu dla OSP Gminy (...), który w tym właśnie celu miał służyć. Pieniądze wpłynęły na konto gminy (...) już w lipcu 2013 r. Wójt Gminy nie przejmowała się tym faktem i nie zwoływała sesji Rady Gminy celem wprowadzenia do budżetu gminy tych środków finansowych, pomimo wielu jej przypomnień kierowanych zarówno do sekretarza Gminy (...) jak i bezpośrednio do Wójta gminy. Pani Wójt podpisała druk zamówienia do realizacji w miesiącach wcześniejszych niż podpisanie umowy; potwierdza to fakt, że znakomicie wiedziała, że środki finansowe już wpłynęły na konto bankowe budżetu gminy.

Podniosła, że od dnia 6 czerwca 2013 r. do października 2013 r. nie było sesji Rady Gminy (...). Tłumaczono to oszczędnościami, nie zważając na dobro mieszkańców.

Wskazała także, że z uwagi na to, że w księgowości Urzędu Gminy (...) zatrudnionych było w roku 2013 zaledwie 4 pracowników wraz z nią, obciążenie pracą było ogromne i przez to zdarzały się pomyłki popełniane nieumyślnie. Ich skutki starano się natychmiast usuwać.

Prosząc o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i odstąpienie od ukarania Obwiniona zobowiązała się wyciągnąć wnioski na przyszłość.

W części odwołania Obwiniona odniosła się do zarzutu przypisanego tym samym orzeczeniem wójtowi gminy, który pozostaje poza zakresem orzekania GKO w niniejszej sprawie.

**Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych
zważyła, co następuje.**

Orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji jest prawidłowe. Zostało udowodnione, że Obwiniona popełniła zarzucane jej naruszenie oraz właściwie oceniono, że naruszenie jest szkodliwe dla finansów publicznych w stopniu wyższym niż znikomy oraz, że można przypisać winę Obwinionej. Przeanalizowane zostały wszystkie istotne okoliczności sprawy. Są one bezsporne; w szczególności nie kwestionuje ich Obwiniona i znajdują odzwierciedlenie w materiale dowodowym i w spójnym i logicznym uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia.

Wymierzona kara jest w ocenie GKO adekwatna do przypisanego naruszenia.

Odnosząc się do zarzutu Obwinionej, że łącznie rozpoznano jej sprawę oraz sprawę Pani (...) dotyczącą popełnienia czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy, przez co uniemożliwiono jej złożenie wyjaśnień, GKO wyjaśnia, że zgodnie z art. 79 ust. 1 sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pozostające ze sobą w ścisłym związku lub dotyczące naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnionego przez więcej niż jedną osobę, rozpoznaje się łącznie chyba, że zachodzą okoliczności uniemożliwiające łączne rozpoznanie sprawy. Dlatego Komisja Orzekająca I instancji miała nie tylko prawo, ale obowiązek rozpoznać łącznie zarzuty dotyczące Obwinionej i pani (...). Z łącznego rozpoznania spraw nie wynika natomiast obowiązek powiadomienia obwinionego o zarzucie dotyczącym innego obwinionego.

Obwiniona wskazała także, że w sprawie zastosowanie powinny mieć art. 26, art. 27, art. 28 ustawy. Tezę swoją uzasadniła tylko w zakresie art. 27 ustawy, zgodnie z którym nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku

działania lub zaniechania podjętego wyłącznie w celu ograniczenia skutków zdarzenia losowego. GKO stwierdza, że argumenty Obwinionej wskazane w odwołaniu są chybione. W niniejszej sprawie nie doszło do wystąpienia jakiegokolwiek zdarzenia losowego, którego skutkiem działanie Obwinionej, stanowiące naruszenia dyscypliny finansów publicznych, miałoby zapobiec. W art. 27 ustawy mowa jest o zdarzeniu losowym, które nastąpiło, nie zaś o hipotetycznym, przyszłym i niepewnym zdarzeniu.

GKO nie dostrzega okoliczności, które wskazywałyby na znikoma szkodliwość naruszenia popełnionego przez Obwinioną. Na szkodliwość naruszenia w stopniu wyższym niż znikomy wskazują przede wszystkim sposób i okoliczności naruszenia oraz potencjalne skutki naruszenia. Szczególnie naganne jest, że Obwiniona działała w pełni świadomie. Miała wiedzę o obowiązujących przepisach prawa i obowiązkach wynikających z tych przepisów oraz o stanie faktycznym – braku upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania wynikającego z uchwały. GKO ocenia także, że kwota zaciągniętego zobowiązania nie była bagatelna.

W niniejszej sprawie zastosowania nie może mieć także art. 26 ustawy; jest oczywiste, że kwota zaciągniętego zobowiązania, w stosunku do którego nie nienależycie dokonano wstępnej kontroli tej operacji z planem finansowym, wielokrotnie przekracza kwotę obliczoną na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy.

Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy GKO nie znajduje także podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary Obwinionej. Z pewnością sama deklaracja Obwinionej, że wyciągnie wnioski na przyszłość nie upoważnia do zastosowania tej instytucji.

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji.