



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

Warszawa, dnia 18 października 2012 r.

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

<b>Przewodnicząca:</b>	Członek GKO:	<b>Maria Karlikowska</b>
<b>Członkowie:</b>	Członek GKO:	<b>Władysław Budzeń (spr.)</b>
	Członek GKO:	<b>Teresa Warszawska</b>
Protokolant:		<b>Hanna Kąkol</b>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Pawła Laudańskiego**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 października 2012 r. odwołania Obwinionej od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 4 czerwca 2012 r. sygn. akt DB-0965/47/12, w zakresie którym uznano Obwinioną (X) pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy, winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 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 wypłacie dodatku funkcyjnego dla Z-cy Burmistrza i Skarbnika w wysokościach wyższych, niż przewidziane dla tych stanowisk w tabeli stawek dodatku funkcyjnego dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania, zamieszczonej w zał. Nr 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. Nr 50, poz. 398, ze zm.), tj. w kwotach i terminach przedstawionych w zestawieniu tabelarycznym zamieszczonym poniżej:

Miesiąc	Dodatek funkcyjny			Rodzaj i nr dokumentu księgowego	Kwota	Data przelewu
	przyznany Zastępcy	wg rozporządzenia	Różnica			
grudzień 2010	4 704,00	1 760,00	2 944,00	Lista płac nr 390 za m-c grudzień 2010 r.	7 968,00	22.12.2010
styczeń 2011	4 704,00	1 760,00	2 944,00	Lista płac nr 8 za m-c styczeń 2011	7 968,00	26.01.2011
luty 2011	4 704,00	1 760,00	2 944,00	Lista płac nr 36 za m-c luty 2011 r.	7 968,00	25.02.2011
<b>RAZEM:</b>			<b>8.832,00</b>			

Miesiąc	Dodatek funkcyjny			Rodzaj i nr dokumentu księgowego	Kwota	Data przelewu
	przyznany Skarbnikowi	wg rozporządzenia	Różnica			
grudzień 2010	3 264,00	1 760,00	1 504,00	Lista płac nr 390 za miesiąc grudzień 2010 r.	7 968,00	22.12.2010
styczeń 2011	3 264,00	1 760,00	1 504,00	Lista płac nr 8 za miesiąc styczeń 2011 r.	7 968,00	26.01.2011
luty 2011	3 264,00	1 760,00	1 504,00	Lista płac nr 36 za miesiąc luty 2011 r.	7 968,00	25.02.2011
<b>RAZEM:</b>			<b>4.512,00</b>			

co naruszało przepisy art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w związku z przepisami ww. rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych

oraz odstąpiono od wymierzenia Obwinionej kary i obciążono kosztami postępowania,

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła 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.**

**Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie.

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej, po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4.06.2012 r., uznała Obwinioną (X), pełniącą w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Gminy i Miasta winną popełnienia czynu z art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zw. dalej – ustawą) poprzez wypłatę dodatku funkcyjnego dla Zastępcy Burmistrza i Skarbnika w wysokościach wyższych, niż przewidziane dla tych stanowisk w tabeli stawek dodatku

funkcyjnego dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania, zamieszczonej w załączniku nr 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2009 r., Nr 220, poz. 1721 z późn. zm.), w odniesieniu do zastępcy Burmistrza za miesiące: grudzień 2010, styczeń 2011 oraz luty 2011 r. po 2.944 zł miesięcznie tj. łącznie 8.832 zł oraz w odniesieniu do Skarbnika za miesiące: grudzień 2010, styczeń 2011 oraz luty 2011 r. po 1.504 zł miesięcznie, tj. łącznie 4.512 zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Komisja I instancji, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy, odstąpiła od wymierzenia kary. Jednocześnie – na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy Obwiniona została obciążona kosztami postępowania w wysokości 291,71. zł.

Obwiniona - pismem z dnia 10.07.2012 r. - złożyła do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych odwołanie, w którym wniosła o uchylenie orzeczenia Komisji I instancji w zakresie przypisanej jej odpowiedzialności i uznania za niewinną popełnienia czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu Obwiniona napisała między innymi, co następuje. „Funkcję burmistrza objęłam w dniu 7 grudnia 2010 r. W urzędzie zastałam określony porządek prawny, którego częścią składową był zakładowy regulamin wynagradzania, stanowiący źródło prawa pracy w rozumieniu art. 9 § 1 Kodeksu Pracy. Jest oczywiste, że w nawale zajęć nie przyjąłam za priorytet skontrolowania pod kątem zgodności z przepisami ustawowymi zakładowych regulaminów, w tym regulaminu wynagradzania”.

Następnie Obwiniona stwierdziła, że w dniu 10.03.2011 r. wydała zarządzenie nr 13/2011 w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na umowę o pracę, z którego usunęła pracowników zatrudnionych na podstawie powołania. Obwiniona uważa, że do tego czasu była związana treścią regulaminu wynagradzania, który w § 7 ust. 1 nakazywał ustalenie dodatku funkcyjnego nie w odniesieniu do wynagrodzenia najniższego, lecz do zasadniczego przysługującego pracownikom Urzędu. Zatwierdzenie do wypłaty w tych trzech miesiącach wyższych dodatków funkcyjnych wymuszone zatem zostało stanem zakładowego prawa pracy.

Rozpoznając na rozprawie w dniu 18.10.2012 r. przedłożone odwołanie, GKO nie podzieliła przedstawionego przez Obwinioną stanowiska, uznając, że przedstawione w uzasadnieniu do odwołania uwarunkowania oraz okoliczności nie mogą stanowić przesłanek do uniewinnienia.

Ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że Obwiniona, pełniąc od dnia 7 grudnia 2010 r. funkcję Burmistrza Gminy i Miasta i tym samym – zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych, zatwierdziła listy wynagrodzeń pracowników za grudzień 2010 r. oraz za styczeń i luty 2011 r., w których występowały nieprawidłowo ustalone dodatki funkcyjne Z-cy Burmistrza oraz Skarbnika. Na podstawie zatwierdzonych list wypłacone zostały ww. osobom wynagrodzenia i tym samym dokonane zostały wydatki ze środków publicznych.

Jednocześnie nie stwierdzono, na podstawie materiału dowodowego, że nastąpiło skuteczne powierzenie obowiązków w zakresie zatwierdzania wydatków innej osobie, o którym mowa w art. 53 ust. 2 ww. ustawy.

Tym samym więc odpowiedzialność za czyn określony w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tj. za dokonanie i zatwierdzenie wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, tj. przepisów w sprawie wynagrodzeń pracowników samorządowych ponosi Obwiniona, pełniąca w dacie popełnienia czynu, czyli w okresie od grudnia 2010 r. do lutego 2011 r. funkcję Burmistrza.

Ponadto GKO uważa, że uwarunkowania i okoliczności wskazane przez Obwinioną (między innymi objęcie stanowiska Burmistrza Gminy i Miasta 7.12.2010 r. oraz nawał zajęć uniemożliwiający skontrolowanie zgodności z ustawami zakładowych regulaminów), jak również fakt podjęcia przez Obwinioną działań, które ujawniły nieprawidłowości - zostały w odpowiednim stopniu wzięte pod uwagę przez Komisję I instancji, poprzez zastosowanie postanowienia art. 36 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tj. odstąpienia od wymierzenia kary.

Jednocześnie – rozpoznając przedłożone odwołanie - GKO dostrzegła braki w materiale dowodowym sprawy oraz uchybienia w postępowaniu Komisji I instancji i wydanym orzeczeniu, które spowodowały, że GKO przekazała sprawę do ponownego rozpoznania.

GKO uznała, że Komisja I instancji niewłaściwie określiła wielkości kwot będące przedmiotem naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a stanowiące dokonane wypłaty dodatków funkcyjnych dla Zastępcy Burmistrza i Skarbnika w wysokościach wyższych niż przewidziane dla tych stanowisk w tabeli stawek dodatku funkcyjnego dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania - określonej w załączniku nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Z materiału dowodowego i orzeczenia Komisji I instancji wynika, iż z tytułu ustalenia dodatków funkcyjnych w wysokości przekraczającej kwoty określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych wypłacono za grudzień 2010 r. oraz styczeń i luty 2011 r. łącznie kwotę 13.344 zł, z tego w odniesieniu do Z-cy Burmistrza 8.832 zł, i Skarbnika 4.512 zł.

GKO zauważa, że w rozpatrywanej sprawie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych określonym w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. w odniesieniu do naruszenia przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, a w tym przypadku wynagrodzeń – jest dokonanie wypłaty wynagrodzenia, (również w odniesieniu do poszczególnych jego składników wyszczególnionych w stosownych przepisach) w wielkościach (kwotach) większych jak wynikające z tych przepisów. Jednocześnie należy przyjąć, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych występuje wówczas, gdy ustalone z naruszeniem przepisów wynagrodzenie zostanie wypłacone, czyli zostanie dokonany wydatek ze środków publicznych.

GKO stwierdziła, że ustalenia powyższych kwot naruszenia dyscypliny odnoszą się jedynie do wynagrodzeń ustalonych dla pracowników i poniesionych wydatków z tego tytułu na wypłacenie odpowiednich kwot pracownikom. Ustalenie takie jest niewłaściwe, ponieważ nie zostały uwzględnione wydatki ponoszone przez pracodawcę, który od wypłacanych wynagrodzeń przekazuje również określone składki i należności np. zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń, ubezpieczenie zdrowotne i społeczne.

W kontekście powyższego GKO stwierdziła, że Komisja I instancji, uznając za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy dokonanie wydatków w ww. kwotach, oparła się jedynie na wynagrodzeniach pracowników, tj. na

kwotach wydatków stanowiących te wynagrodzenia, co jest - zdaniem GKO - niewłaściwe, zarówno z punktu widzenia prawnego, jak i finansowego.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że zgodnie z postanowieniami art. 16 i art. 22 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.) oraz art. 104 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.) od wypłacanych pracownikom wynagrodzeń opłacane są zarówno przez pracowników, jak i przez pracodawców obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy.

Komisja I instancji, stwierdzając fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez dokonanie określonych wydatków, powinna wziąć pod uwagę również poniesione przez Urząd Gminy i Miasta (...) - jako pracodawcę – zwiększone (dodatkowe) wydatki z tytułu ustalenia wyższych wielkości dodatków funkcyjnych Z-cy Burmistrza i Skarbnika. Należy bowiem uznać, że faktyczna wielkość łącznych wydatków poniesionych z tego tytułu (tj. poniesionych przez pracowników i pracodawcę) jest większa od ustalonych w wydanym orzeczeniu, tzn. ustalone kwoty powinny być odpowiednio zwiększone o wydatki poniesione z tego tytułu przez pracodawcę.

Dokonanie właściwych ustaleń co do wielkości kwot będących przedmiotem naruszenia dyscypliny finansów publicznych GKO pozostawia Komisji I instancji.

Ponadto GKO nie podziela stanowiska Komisji I Instancji, zawartego w uzasadnieniu, w odniesieniu do przedstawionych wyjaśnień dotyczących kwot będących przedmiotem naruszenia dyscypliny finansów publicznych stanowiących różnicę pomiędzy wysokością wypłacanego wynagrodzenia (z uwzględnieniem zwiększonych kwot dodatków funkcyjnych), a kwotami ustalonych wynagrodzeń od 1.04.2011 r.

GKO nie zgadza się z poglądem Komisji I Instancji, że „zarzut nie dotyczy wypłacenia zawyżonych pensji będących sumą poszczególnych jej elementów lecz tylko jednego elementu – dodatku funkcyjnego” (str. 20 uzasadnienia do orzeczenia).

GKO uważa za celowe odniesienie się Komisji I instancji do powyższego również w zakresie wysokości wynagrodzeń pobieranych do maja 2010 r. oraz po kwietniu 2011 r.

W oparciu o Zarządzenie Burmistrza Gminy i Miasta 26/10 z dnia 14 kwietnia 2010 r. ustalone zostały nowe kwoty miesięcznych wynagrodzeń: Z-cy Burmistrza – w wysokości 10.464 zł i Skarbnika – w wysokości 9.024 zł.

Zmiany dokonane w powyższym zarządzeniu nie powinny mieć zastosowania w odniesieniu do Z-cy Burmistrza i Skarbnika, jako do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania, którzy byli ujęci w Regulaminie wynagradzania, ale w załączniku 2a, którego to załącznika wprowadzone zmiany nie dotyczyły.

Zmiany wielkości wynagrodzeń dokonano poprzez likwidację dodatków specjalnych i zwiększenie dodatków funkcyjnych (zmiana podstawy ich naliczania z najniższego wynagrodzenia na wynagrodzenie zasadnicze) oraz zmniejszenie stawki procentowej dodatków funkcyjnych ze 160% do 98% Z-cy Burmistrza i ze 160 do 68% Skarbnika.

Przed wprowadzeniem powyższych zmian, tj. do maja 2010 r. wynagrodzenia wynosiły odpowiednio: Z-cy Burmistrza – 9.664 zł, a Skarbnika -8.349 zł. Natomiast od 1.05.2010 r. wynagrodzenia te wynoszą: Z-ca Burmistrza – 10.144 zł, a Skarbnika – 9.028 zł.

W świetle powyższego GKO zauważa, iż zasadne wydaje się dokonanie analizy i oceny naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie tylko poprzez naruszenie przepisów dotyczących wynagrodzeń i ponoszenie z tego tytułu określonych wydatków. Analizie i ocenie powinny również podlegać przesłanki i zasadność dokonania zmian dodatków funkcyjnych od 1.05.2010 r., jak i ponoszenie od tego okresu dodatkowych zwiększonych wydatków na wynagrodzenia, w stosunku do wydatków ponoszonych do dnia 30.04.2010 r.

Zdaniem GKO, rozważenie wskazanych okoliczności faktycznych i prawnych powinno pozwolić na ustalenie właściwej wielkości wydatków stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wobec powyższego, GKO orzekła, jak w sentencji.