



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

Warszawa, dnia 4 grudnia 2014 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>Członek GKO:</i>	<b>Jacek Najfeld</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Marek Muszyński (spr.)</b>
<b>Protokolant:</b>		<b>Bartosz Głuszko</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 4 grudnia 2014 r., odwołania Pana (...), pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. akt RIO.XII.53-13/2014, w zakresie, w którym Komisja Orzekająca I instancji uznała Pana (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w **art. 11** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że przekraczał zakres upoważnienia do dokonywania wydatków w granicach określonych planem finansowym Gminy (...)w dziale 750 rozdziale 75023 § 4170 w dniu 21 grudnia 2012 r. o kwotę 5.004 zł decydując o dokonaniu wydatku w kwocie 5.949 zł wynikającej z wypłaty należności za wykonanie umowy o dzieło zgodnie z rachunkiem nr 9A/2012 z 15 grudnia 2012 r., w dziale 853 rozdziale 85395 § 6067 w dniu 17 grudnia 2012 r. o kwotę 13.345 zł decydując o dokonaniu wydatku w kwocie 26.700 zł wynikającej z faktury VAT nr F/007936/2012 z dnia 30 listopada 2012 r., w dziale 921 rozdziale 92109 § 4300 o kwotę 3.516,64 zł decydując o dokonaniu wydatków w dniu 11 grudnia 2012 r. w kwocie 620 zł wynikającej z faktury VAT nr 4/10/2012 z dnia 27 października 2012 r. oraz 490 zł wynikającej z faktury VAT 2044/2012 z dnia 22 listopada 2012 r., w dniu 13 grudnia 2012 r. w kwocie 750 zł wynikającej z faktury VAT 29/2012 z dnia 30 listopada 2012 r. oraz w kwocie 656,64 zł wynikającej z faktury VAT 2155/2012 z dnia 30 listopada 2012 r., w dniu 17 grudnia 2012 r. w kwocie 1.000 zł wynikającej z faktury VAT 15/2012 z dnia 28 listopada 2012 r. naruszając art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia oraz obciążzyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 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) uchyła zaskarżone orzeczenie w zakresie dot. Obwinionego (...) i w tej części przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie.

**Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (dalej zwana RKO) orzeczeniem z dnia 17 czerwca 2014 roku uznała Pana (...), pełniącego funkcję Sekretarza Gminy (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na dokonaniu w 2012 roku wydatków z budżetu Gminy w wysokości przekraczających plan finansowy czym naruszył przepisy art. 254 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej zwaną ustawą).

Przekroczenie wydatków dotyczyło:

1. Wydatku w dniu 21.12.2012 r. w dziale 750 rozdz. 75023 § 4170 – kwota przekroczenia wyniosła 5.004 zł,
2. Wydatku w dniu 17.12.2012 r. w dziale 853 rozdz. 85395 § 6067 – kwota przekroczenia wyniosła 13.345 zł,
3. Wydatków w dniach 11.12.2012 r., 13.12.2012 r., 17.12.2012 r. w dziale 921 rozdz. 92109 § 4300 – kwota przekroczenia wyniosła 3.516,64 zł.

W tym samym zakresie w oparciu o art. 18b ustawy uznano winę Skarbnika Gminy(...).

W uzasadnieniu do orzeczenia RKO uznała, że Pan (...)działając w ramach upoważnienia udzielonego mu przez Wójta Gminy (...)przekroczył zakres upoważnienia do dokonywania wydatków. Przez zakres upoważnienia RKO rozumie kompetencje wynikające z przepisów prawa do dysponowania środkami publicznymi.

W omawianej sprawie był plan finansowy Gminy (...)na rok 2012.

Zdaniem RKO Pan (...)wypełnił znamiona naruszenia doprowadzając swoim działaniem do dokonania wydatku, który nie mieści się w granicach ustalonych w planie finansowym jednostki.

RKO w swoim uzasadnieniu powołuje się na treść art. 54 ustawy o finansach publicznych zauważając, że „Podpis głównego księgowego złożony na dokumencie skutkuje domniemaniem prawnym, że plan finansowy jednostki nie zostanie przekroczony na skutek zaciągnięcia zobowiązań będących przedmiotem kontroli wstępnej.” Zauważa również treść art. 19 ustawy, zgodnie z którym 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 czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

RKO uznała jednak, że Pan (...)z uwagi na szczególny rodzaj odpowiedzialności mu przypisanej powinien analizować i upewniać się, co do zgodności z prawem podejmowanych przez siebie decyzji. RKO w oparciu o ww. przesłanki uznała Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Od orzeczenia RKO odwołanie złożył Pan (...), który podniósł, że każdy dokument wskazany przez RKO był uprzednio parafowany przez głównego księgowego a zatem nie można zgodzić się ze stwierdzeniem o braku dołożenia należytej staranności przy zatwierdzaniu do wypłaty określonych wydatków. Obwiniony podniósł również, że RKO nie wskazała jak powinien się zachować aby naruszenia uniknąć. Przypisanie winy jest uzasadnione wówczas gdy możliwe jest wskazanie prawidłowego sposobu działania, przypisanie winy powinno polegać na wskazaniu jakie błędy sprawca popełnił w procesie decyzyjnym.

Obwiniony powołał się na stwierdzenie zamieszczone w uzasadnieniu RKO, że podpis głównego księgowego skutkuje domniemaniem prawnym, że plan finansowy nie zostanie przekroczony.

**Główna Komisja Orzekająca (dalej zwana GKO) - po rozpoznaniu odwołania na rozprawie w dniu 4 grudnia 2014 roku - stwierdziła, co następuje.**

Bezsporne jest, że w gminie (...) w 2012 roku nastąpiło przekroczenie planu wydatków w kwotach i podziałkach klasyfikacji budżetowej wskazanych w orzeczeniu. Z treści akt sprawy wynika, że zakwestionowane wydatki zatwierdził, z upoważnienia kierownika jednostki (Wójta Gminy (...)), Pan (...)pełniący funkcję Sekretarza Gminy. Dokumenty, na których zatwierdzono wydatki, przed ich podpisaniem przez Pana (...), były parafowane przez Skarbnika Gminy (...) Panią (...) i z tego tytułu została ona uznana winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 18 b ustawy.

W tej sytuacji GKO rozważyła, czy zgodnie z art. 19 ust 2 ustawy Obwinionemu można przypisać winę. W rozważaniach GKO wzięła pod uwagę treść art. 54 ustawy o finansach publicznych z którego wynika, że:

- aby zostać głównym księgowym w jednostce sektora finansów publicznych należy spełniać wymogi określone w ust. 2 art. 54 oraz, że
- parafowanie przez głównego księgowego dokumentu finansowego oznacza m.in, iż zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Z przepisów ustawy o finansach publicznych wynika zatem szczególne usytuowanie głównego księgowego albowiem to jego parafa na dokumencie daje pewność dysponentowi, że swoją decyzją nie narusza obowiązującego porządku prawnego. Ustawa ta upoważnia głównego księgowego również do odmowy podpisania dokumentu w razie ujawnionych nieprawidłowości. Zatem wskazanie głównego księgowego bezpośrednio w akcie rangi ustawowej, oprócz tego, że wskazuje na szczególne usytuowanie takiej osoby w jednostce, nakłada również na głównego księgowego (skarbnika) dużą odpowiedzialność.

Ustawa o finansach publicznych wprowadza odpowiedzialność kierownika za całokształt gospodarki finansowej ale również i w tej materii odpowiedzialność Obwinionego nie jest tak jednoznaczna albowiem nie jest on kierownikiem jednostki, a działał w ramach udzielonego przez Wójta (kierownika jednostki) upoważnienia.

W omawianej sprawie odpowiedzialność głównej księgowej (Skarbnika Gminy) została zauważona i z uwagi na nienależyte dokonanie wstępnej kontroli zgodności operacji finansowej z planem jednostki, co miało wpływ na dokonanie wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatku ustalonej w planie finansowym, została ona uznana winną i ukarana karą upomnienia.

W tej sytuacji, zdaniem GKO, nie zostało należycie wskazane na czym polegała wina Obwinionego i jak powinien postąpić aby uniknąć działania niezgodnego z przepisami prawa. Określenie zawarte w uzasadnieniu, że „Obwiniony powinien z uwagi na szczególny rodzaj odpowiedzialności mu przypisanej, analizować i upewniać się, co do zgodności z przepisami prawa o słuszności podejmowanych przez siebie decyzji, co zapewne pozwoliłoby na uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.” jest określeniem zbyt niejasnym. Nie precyzuje bowiem, co powinien zrobić Obwiniony, czego zaniechał, aby uniknąć zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Nie wiadomo, czy w ocenie RKO, sformułowanie to oznacza, że Obwiniony - pomimo iż obowiązki głównego księgowego zostały powierzone innej osobie - powinien sam prowadzić rejestr wydatków i podjętych zobowiązań. Wydaje się, że nie taka była intencja wynikająca z przepisów ustawy o finansach publicznych. Tym bardziej, że RKO w swoim uzasadnieniu wskazuje na treść art. 54 ustawy o finansach publicznych i jego skutek, a z niewyjaśnionych przyczyn uznała, że Obwiniony powinien podjąć jeszcze inne działania, które pozwoliłyby na uniknięcie naruszenia przepisów. Nie można wykluczyć, że Obwiniony zachował się w sposób zawiniony, ponieważ np. wiedział (albo powinien wiedzieć) o tym, że zatwierdzając wydatki doprowadzi do przekroczenia limitów określonych w planie finansowym. RKO nie wykazała jednak takich okoliczności, a więc nie wykazała na czym polegała wina Obwinionego.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO rozstrzygnęła, jak w sentencji.