



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 15 lipca 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lipca 2013 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 25 marca 2013 r., nr DFP-53-27/2012, którym uznano Obwinionego (...), zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Skarbnika Gminy (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaniechaniu przekazywania w terminie do budżetu w należnej wysokości dochodów należnych Skarbowi Państwa z tytułu:

„a) udostępniania danych osobowych uzyskanych w okresach:

- od 21 września do 20 grudnia 2009 r. w łącznej kwocie 205,58 zł,
- od 21 stycznia do 31 grudnia 2010 r. w łącznej kwocie 1.207,45 zł,
- od 11 stycznia do 20 września 2011 r. w łącznej kwocie 209,43 zł,

b) opłat z tytułu wydawania dowodów osobistych uzyskanych w okresie od 11 września do 31 grudnia 2009 r. w łącznej kwocie 3.818,50 zł,

c) zwrotu wypłaconej zaliczki alimentacyjnej uzyskanych w okresach:

- od 11 września do 31 grudnia 2009 r. w łącznej kwocie 2.602,34,
- od 11 stycznia do 31 grudnia 2010 r. w łącznej kwocie 6.634,36 zł,
- od 11 stycznia do 10 października 2011 r. w łącznej kwocie 1.893,57 zł,

d) zwrotu wypłaconego funduszu alimentacyjnego uzyskanych w okresach:

- od 11 września do 31 grudnia 2009 r. w łącznej kwocie 5.749,51 zł,
- od 01 stycznia do 31 grudnia 2010 r. w łącznej kwocie 48.797,91 zł,
- od 01 stycznia do 10 października 2011 r. w łącznej kwocie 55,219,6 zł,

czym naruszono § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywaniu pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955) – obowiązującego do 1 stycznia 2011 r. oraz art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – obowiązującego od 1 stycznia 2010 r.”,

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości:

- 1) **na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy uniewinnia Obwinionego,**
- 2) **na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.**

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 25 marca 2013 r. Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu (RKO) uznała pana (...), Skarbnika Gminy (...), winnym zaniechania przez Gminę, w okresie od września 2009 r. do końca III kwartału 2011 r., przekazywania do budżetu – w terminie i w należnej wysokości – dochodów należnych Skarbowi Państwa z tytułu udostępniania danych osobowych, opłat za wydawanie dowodów osobistych, zwrotu wypłaconej zaliczki alimentacyjnej oraz zwrotu wypłaconego funduszu alimentacyjnego, tj. winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 6 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) - zwana dalej

uondfp.

Kwoty dochodów z poszczególnych tytułów, przekazane we wskazanym wyżej okresie z opóźnieniem, zostały określone w sentencji orzeczenia.

Jako naruszone przez Obwinionego przepisy prawa materialnego wskazano w sentencji orzeczenia przepisy § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955) obowiązującego do 1 stycznia 2011 r. (powinno być: do 31 grudnia 2010 r.) oraz przepisy art. 255 ust. 1 ustawy o finansach publicznych obowiązujące od 1 stycznia 2010 r.

Obwinionemu wymierzono karę upomnienia. Obwiniony nie był uprzednio karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO uznała za udowodniony w toku postępowania stan faktyczny w zakresie nieterminowego przekazywania dochodów należnych Skarbowi Państwa i odnotowała, że Obwiniony nie kwestionował ustaleń kontroli w tym zakresie.

Oceniając stan prawny, stosownie do dyspozycji art. 24 uondfp, Komisja uznała, że żaden z przepisów obowiązujących w czasie popełnienia naruszenia, mających zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, nie był względniejszy dla Obwinionego, zatem należało stosować ustawę nową. Zgodnie z art. 4 pkt 3 uondfp, zarówno w dacie popełnienia czynu, jak i w dacie orzekania, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą m.in. pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Również przepisy określające terminy przekazywania przez gminy dochodów budżetowych, tj. wymienione wyżej rozporządzenie Ministra Finansów oraz ustawa o finansach publicznych, zawierają identyczne regulacje.

RKO – na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego – uznała, że Obwinionemu skutecznie powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, w tym wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi. RKO uzasadniła swoje stanowisko następująco:

- na gruncie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, powierzenie przez wójta, burmistrza (prezydenta) obowiązków w zakresie gospodarki finansowej innej osobie jest możliwe, jeżeli osoba przejmująca odpowiedzialność wyrazi na to zgodę, a powierzenie

obowiązków nastąpi w formie pisemnej, na podstawie dokumentu,

- na podstawie art. 54 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki powierzył Skarbnikowi obowiązki i odpowiedzialność w zakresie m.in. wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi,
- zgodnie z przyjętym przez Obwinionego 8 września 2008 r. „Zakresem czynności, uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności” do zadań Skarbnika jako Głównego Księgowego Budżetu Gminy oraz Głównego Księgowego Urzędu, należało m.in. wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi,
- czynność przekazania dochodów stanowiących dochody Skarbu Państwa jest czynnością mieszczącą się w zakresie powierzonego Skarbnikowi zadania „wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi”.

W obszernych rozważaniach na temat winy, jako okoliczności warunkującej możliwość przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osobie obwinionej, RKO powołała się na orzecznictwo GKO. W tym zakresie przytoczyła art. 19 ust. 2 oraz art. 80 ust. 1 uondfp (stanowiące odpowiednio, że odpowiedzialność ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia, oraz że na każdym etapie postępowania należy uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego), a także pogląd NSA wyrażony w wyroku z 8 stycznia 2002 r., zgodnie z którym wina stanowi podmiotową podstawę dochodzenia odpowiedzialności i nie podlega tej odpowiedzialności osoba, której nie można przypisać winy. Rozważań tych nie odniesiono jednak do konkretnej sytuacji osoby obwinionej w sprawie rozpatrywanej przez Komisję.

Rozstrzygając o karze, RKO wzięła pod uwagę okoliczności przytoczone w uzasadnieniu oraz wcześniejszą niekaralność Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. RKO uznała, wnioskowaną przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych karę upomnienia – najłagodniejszą z kar przewidzianych w uondfp – za odpowiednią do stopnia szkodliwości popełnionego czynu.

W odwołaniu od tego orzeczenia Obwiniony stwierdził, że nie miał obiektywnych możliwości postąpić zgodnie z przepisami dotyczącymi terminów odprowadzania środków do budżetu państwa, ponieważ nie miał żadnych informacji o problemach związanych z dotrzymaniem terminów - ani od osoby bezpośrednio odpowiedzialnej, ani od kierownika

Wydziału Finansowo-Budżetowego, ani też od pracownika zajmującego się kontrolą zarządczą (o czym informował RIO, w przekazanym jej piśmie z 3 stycznia 2013 r.), dlatego też nie czuje się osobiście winny zaistniałej sytuacji.

Jako drugi powód złożenia odwołania, Obwiniony wskazał wątpliwość, dotyczących skuteczności powierzenia mu obowiązków w zakresie gospodarki finansowej, w tym wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, ponieważ upoważnienie imienne dotyczące jego obowiązków jako skarbnika, wydane na podstawie art. 53 ust. 2 i art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, otrzymał od obecnego Burmistrza 13 lutego 2013 r. (Burmistrz pełni swą funkcję od marca 2010 r.).

W związku z opinią RKO, że czynność przekazania dochodów stanowiących dochody Skarbu Państwa mieści się w zakresie zadania „wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi”, które zostało ujęte w zakresie czynności Obwinionego z 8 września 2008 r., nadanym przez poprzedniego burmistrza, Obwiniony powołał się na orzeczenie GKO z 22 stycznia 2009 r. (BDF/4900/92/79/08/16), zgodnie z którym *wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi nie jest tożsame z dysponowaniem środkami finansowymi. W pracy codziennej wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi, to wykonywanie czynności związanych z przesunięciem środków pieniężnych w wyniku decyzji podjętych przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych i nie stanowi podstawy odpowiedzialności głównego księgowego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (...). Zatem księgowy (skarbnik) może ponosić odpowiedzialność wtedy, gdy powierzone zostaną mu określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jednostki na zasadach określonych w art. 53 ust.2 ustawy o finansach publicznych, w formie odrębnego imiennego upoważnienia.* Takie upoważnienie Obwiniony otrzymał 13 lutego 2013 r.

Ponadto Obwiniony zwrócił uwagę na fakt, że opinia Burmistrza i materiały przedstawione w jego wyjaśnieniach, które również stanowiły podstawę wniosku rzecznika dyscypliny o ukaranie, były skonstruowane tak, aby przedstawić Obwinionego w niekorzystnym świetle, z uwagi na konflikt istniejący między nim a Burmistrzem (o tym konflikcie również informował RKO, w piśmie z 3 stycznia 2013 r.).

Obwiniony zwrócił się do GKO o rozważenie jego argumentów i uchylenie kary upomnienia.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca – zgodnie z art. 24 ust. 1 uoondfp – rozważyła kwestię ewentualnej względności dla Obwinionego przepisów obowiązujących w

czasie popełnienia zarzucanych mu czynów. GKO potwierdziła ocenę Komisji Orzekającej I instancji, że żaden z tych przepisów nie był względniejszy dla Obwinionego. Wprawdzie zawarty w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych opis czynu zarzucanego Obwinionemu uległ zmianie (czego nie odnotowała RKO), jednak zmiana art. 6 pkt 1 ww. ustawy miała głównie charakter redakcyjny, a pominięcie wyrazu „pobranych”, odnoszącego się do dochodów należnych Skarbowi Państwa, również nie ma znaczenia merytorycznego, gdyż okoliczność ta wynika z przepisów prawa materialnego.

Stan faktyczny w sprawie, ustalony przez Regionalną Komisję Orzekającą, nie był kwestionowany przez Obwinionego.

Weryfikując ocenę stanu prawnego, dokonaną przez RKO, Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że RKO popełniła poważne błędy, dyskwalifikujące wydane rozstrzygnięcie, a zatem odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Przede wszystkim stwierdzenie przez RKO, że Obwinionemu skutecznie powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, w tym wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, nie zostało w żaden sposób udowodnione. Uzasadniając to stwierdzenie, RKO przywołała jednocześnie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (na datę ustawy wskazuje numeracja artykułów) i „Zakres czynności, uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności” Obwinionego z 8 września 2008 r., tj. dokument, który nie mógł być wydany na podstawie tej ustawy.

Zawarte w uzasadnieniu zdanie: „Na podstawie art. 54 upf kierownik jednostki powierzył Skarbnikowi obowiązki i odpowiedzialność w zakresie m.in. wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi” jest nieprawdziwe. Nie było takiego dokumentu w okresie objętym kontrolą (...) Urzędu Wojewódzkiego. Jedynym dokumentem, który w okresie objętym ww. kontrolą spełniał wymogi upoważnienia imiennego, wydane skarbnikowi przez kierownika jednostki na podstawie ustawy o finansach publicznych, było upoważnienie z 3 grudnia 2007 r., wydane przez poprzedniego burmistrza na podstawie art. 44 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 45 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, jednak nie zawierało ono upoważnienia do prowadzenia gospodarki finansowej (ani też do wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi).

Regionalna Komisja Orzekająca nie odniosła się ani do tego dokumentu, ani do regulaminów organizacyjnych Urzędu Miejskiego w (...) z 12 lipca 2004 r. oraz z 5 sierpnia 2011 r. Również te regulaminy nie przewidywały obowiązku prowadzenia gospodarki

finansowej przez Skarbnika Gminy.

Upoważnienie dla Skarbnika Gminy (...) do prowadzenia gospodarki finansowej, w tym do wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, zostało wydane przez Burmistrza Gminy na podstawie m.in. art. 53 ust. 2 i art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w dniu 13 lutego 2013 r., tj. dopiero wówczas, gdy wcześniejsze upoważnienia okazały się niewystarczające.

Odnosząc się do argumentu RKO, że czynność przekazania dochodów stanowiących dochody Skarbu Państwa jest czynnością mieszczącą się w zakresie powierzonego Skarbnikowi zadania „wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi”, należy zauważyć, że wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi jest czynnością organizacyjno-techniczną, o charakterze „kasowym”. Pojęcie „wykonywania dyspozycji” zakłada istnienie dysponenta, tj. osoby, *wydającej* dyspozycje, które kto inny *wykonuje*. W jednostkach sektora finansów publicznych – w rozumieniu ustawy o finansach publicznych – osobą tą jest albo kierownik jednostki, albo prawidłowo przez niego upoważniony pracownik tej jednostki.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem GKO, główny księgowy jednostki (tu: Skarbnik Gminy) nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z wykonywaniem dyspozycji środkami pieniężnymi, chyba że zostały mu powierzone określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jednostki w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, co w rozpatrywanej sprawie nie miało miejsca.

Tak więc, mimo obszernego wyводу RKO na temat konieczności przypisania winy osobie, której zamierza się postawić zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w rozpatrywanej sprawie Obwinionemu winy nie wykazano i nie udowodniono.

W odniesieniu do dwóch pozostałych zarzutów odwołania, GKO stwierdziła, że nie miały one znaczenia w rozpatrywanej sprawie ani wpływu na jej rozstrzygnięcie przez GKO.

Argument Obwinionego, dotyczący braku możliwości zapewnienia terminowego odprowadzania środków do budżetu państwa na skutek braku informacji od innych osób o problemach związanych z dotrzymaniem terminów, nie jest trafny, ponieważ brak informacji od pracowników nie zwalnia przełożonego z jego obowiązków w zakresie nadzoru. Ten aspekt sprawy nie był jednak przedmiotem oceny GKO.

Zarzut dotyczący oparcia oskarżenia na opinii Burmistrza i materiałach przedstawionych w jego wyjaśnieniach, jest w zasadzie zarzutem pod adresem Rzecznika

Dyscypliny Finansów Publicznych i odnosi się do wcześniejszego etapu postępowania, tj. postępowania wyjaśniającego.

GKO podziela zastrzeżenia Obwinionego, dotyczące formułowania zarzutów wobec jednej z osób obwinianych o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tj. wskazanych w zawiadomieniu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, jako odpowiedzialne za to naruszenie) na podstawie materiałów sporządzonych przez drugą z tych osób lub z jej inicjatywy. Materiały uzasadniające wniosek Burmistrza o odwołanie Obwinionego z funkcji Skarbnika Gminy i negatywna opinia Burmistrza o pracy Obwinionego, z pewnością nie stanowią obiektywnego materiału dowodowego i powinny być traktowane przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych z bardzo dużą ostrożnością.

GKO zauważa jednak, że Obwiniony sam przyczynił się do pogorszenia swojej sytuacji, rezygnując z przysługującego mu prawa do składania wyjaśnień na etapie postępowania wyjaśniającego. Potwierdza to także fakt, że w toku rozprawy przed RKO Rzecznik, po wysłuchaniu informacji Obwinionego o trudnościach kadrowych w Wydziale Finansowo-Księgowym, zmienił swoje stanowisko w sprawie kary, wnosząc o wymierzenie Obwinionemu kary upomnienia, a nie nagany.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.