



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 15 maja 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Kryczko
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 maja 2014 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 5 listopada 2013 r., sygn. akt: (...), w zakresie, w którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...) - odpowiedzialnego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w:

- art. 14 pkt 1** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na opłaceniu z przekroczeniem terminu zapłaty przez Gminę (...) składek na ubezpieczenie społeczne:
 - w dniu 9 maja 2011 r. należnych za miesiąc kwiecień 2011 r. w wysokości 99.885,81 zł,
 - w dniu 6 września 2011 r. należnych za miesiąc sierpień 2011 r. w wysokości 99.007,63 zł,
 - w dniu 8 grudnia 2011 r. należnych za miesiąc listopad 2011 r. w wysokości 91.150,75 zł,
 - w dniu 9 stycznia 2012 r. należnych za miesiąc grudzień 2011 r. w wysokości 90.360,45 zł,co jest niezgodne z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
- art. 14 pkt 2** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na opłaceniu z przekroczeniem terminu zapłaty przez Gminę (...) składek na ubezpieczenie zdrowotne:
 - w dniu 9 maja 2011 r. należnych za miesiąc kwiecień 2011 r. w wysokości 29.341,49 zł,

- w dniu 8 grudnia 2011 r. należnych za miesiąc listopad 2011 r. w wysokości 30.274,70 zł,
 - w dniu 9 stycznia 2012 r. należnych za miesiąc grudzień 2011 r. w wysokości 30.475,61 zł,
- co jest niezgodne z art. 87 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;

3. **art. 14 pkt 3** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na opłaceniu z przekroczeniem terminu zapłaty przez Gminę (...) składek na Fundusz Pracy:

- w dniu 9 maja 2011 r. należnych za miesiąc kwiecień 2011 r. w wysokości 7.162,66 zł,
 - w dniu 8 grudnia 2011 r. należnych za miesiąc listopad 2011 r. w wysokości 7.251,45 zł,
 - w dniu 9 stycznia 2012 r. należnych za miesiąc grudzień 2011 r. w wysokości 7.343,43 zł,
- co jest niezgodne z art. 107 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

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

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla 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 w Opolu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu (zwana dalej – RKO), orzeczeniem z dnia 5 listopada 2013 r. sygn. akt (...), uznała odpowiedzialnymi za naruszenia dyscypliny finansów publicznych dwóch Obwinionych:

1. Pana (X) – pełniącego w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...) – któremu przypisano popełnienie czynów określonych w art. 14 pkt 1, 2 i 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) – zwanej dalej ustawą, poprzez przekroczenie terminu opłacenia w imieniu Gminy (...):

- 1/ składek na ubezpieczenie społeczne, określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w maju, we wrześniu i w grudniu 2011 r. oraz w styczniu 2012 r., łączna kwota składek wpłaconych z opóźnieniem wyniosła 380.404,64 zł,
 - 2/ składek na ubezpieczenie zdrowotne, określonego w art. 87 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w maju i w grudniu 2011 r. oraz w styczniu 2012 r., łączna kwota składek wpłaconych z opóźnieniem wyniosła 90.091, 80 zł,
 - 3/ składek na Fundusz Pracy, określonego w art. 107 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, łączna kwota składek wpłaconych z opóźnieniem wyniosła 21.757,54 zł;
2. Pana (Y) – pełniącego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Burmistrza Miasta (...) – któremu przypisano popełnienie czynów, określonych w art. 11 ustawy, poprzez zapłatę faktur w dniach: 17, 21 i 28 listopada (na łączną kwotę 28.626,57 zł) oraz w dniach: 16, 19, 22 i 29 grudnia 2011 r. (na łączną kwotę 21.952,41 zł) z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego planem finansowym jednostki w dziale 700, rozdział 70005 paragraf 4001, co naruszało art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Każdemu z Obwinionych RKO wymierzyła karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa po 291,71 zł.

Tym samym orzeczeniem RKO uniewinniła Pana (X) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 17 ust. 1 lit. c ustawy.

Powyższe orzeczenie RKO, w części dotyczącej ukarania Pana (Y) i w części dotyczącej uniewinnienia Pana (X), do dnia rozpatrywania sprawy przez Główną Komisję Orzekającą, uprawomocniło się odpowiednio z dniem 1 stycznia 2014 r. i z dniem 27 grudnia 2013 r. Wobec niewystąpienia w rozpatrywanej sprawie okoliczności, o których mowa w art. 147 ust. 2 oraz w art. 157 ust. 1 ustawy, wskazujących na potrzebę uchylenia orzeczenia w całości – przedmiotem rozpatrzenia przez Główną Komisję Orzekającą będzie odwołanie od orzeczenia tylko w zaskarżonej części dotyczącej ukarania Pana (X).

Regionalna Komisja Orzekająca, rozpoczynając rozpoznanie sprawy uwzględniła zmianę stanu prawnego w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw – w okresie od czasu popełnienia zarzuconych czynów do czasu orzekania. Stwierdziła, że RKO, zgodnie z dyspozycją art. 41 ust. 1 ustawy, dokonała oceny stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia zarzuconych czynów i w dacie orzekania w wyniku, którego uznała, że stan prawny obowiązujący w czasie popełnienia zarzuconych czynów nie był dla Obwinionego względniejszy i postanowiła zastosować przepisy obowiązujące w dacie orzekania.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, co następuje.

Ujawnione w wyniku przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w okresie od 26 marca do 18 kwietnia 2012 r., w Gminie (...), kontroli kompleksowej gospodarki finansowej za rok 2011 – przypadki opłacania przez Urząd Miasta składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy z przekroczeniem obowiązujących w tym zakresie terminów – nie budziły wątpliwości oraz zastrzeżeń na żadnym etapie postępowania i nie były kwestionowane przez strony postępowania.

Nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek m.in. z wymienionych tytułów określonych w art. 14 ustawy, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Pan (X), pełniąc w czasie popełnienia zarzuconych Mu czynów funkcję kierownika jednostki sektora finansów publicznych, był, zgodnie z postanowieniem art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Miał, zatem obowiązek znajomości obowiązujących w tym zakresie przepisów w tym m.in. dotyczących priorytetowego traktowania terminowości regulowania zobowiązań z tytułu składek należnych innym jednostkom sektora finansów publicznych i zapewnienia ich przestrzegania w działalności jednostki, którą kieruje.

W świetle tego ustalenia RKO uznała za zasadne przypisanie Panu (X) winy za popełnienie czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Z uwagi na liczbę popełnionych naruszeń (4-krotne uchybienie terminu opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne, 3-krotne uchybienie terminu opłacenia składek na ubezpieczenie zdrowotne i 3-krotne uchybienie terminu opłacenia składek na Fundusz Pracy)

RKO oceniła, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych popełnionego czynu jest większy niż znikomy.

Waga naruszonych obowiązków i szkodliwość czynów dla finansów publicznych oraz niestwierdzenie wystąpienia szczególnych okoliczności związanych z popełnionymi czynami, w ocenie RKO, nie dają podstaw do zastosowania dobrodziejstwa wynikającego z art. 28 i art. 36 ust. 1 ustawy, tj. uniewinnienia lub odstąpienia od wymierzenia kary.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, Regionalna Komisja Orzekająca postanowiła o wymierzeniu Obwinionemu kary najniższego rodzaju – upomnienia.

Od powyższego orzeczenia w imieniu Obwinionego (X) – Radca Prawny (...) – wniósł w piśmie z dnia 20 grudnia 2013 r., o uniewinnienie lub umorzenie postępowania, ewentualnie o odstąpienie od wymierzenia kary.

Zaskarżanemu orzeczeniu obrońca Obwinionego, stawia dwa alternatywne zarzuty naruszenia przepisów ustawy:

- 1) art. 35, art. 78 ust. 1 pkt 7, art. 78 ust. 2, art. 28 ust. 1 i 2 oraz art. 24 albo
- 2) art. 36 ust. 1 i art. 36 ust. 2 pkt 2, uzasadniając, że:

– „wobec ustalenia przez RKO, że podstawą ustalenia winy obwinionego było stwierdzenie, czy miał on możliwość zachowania zgodnego z prawem samo stwierdzenie, że regulowanie składek należy traktować priorytetowo i już ten fakt jest wystarczający do przyjęcia odpowiedzialności obwinionego jest nieuprawnione. RKO nie dokonała żadnych ustaleń w tym zakresie jedynie przyjęła, że jednostka nie posiadała wystarczających środków na rachunku bankowym. W ocenie obwinionego brak środków na rachunku bankowym nie może być automatycznie powiązany z przypisaniem mu winy w tym zakresie. A przy takiej konstatacji powinno to skutkować uniewinnieniem obwinionego”.

– „RKO biorąc pod uwagę okoliczności sprawy błędnie przyjęła, że brak podstaw do przyjęcia znikomego stopnia szkodliwości popełnionego czynu kwalifikując go, jako nieznaczny. Przekroczenia terminów płatności w sprawie były nieznaczne a regulowanie należności następowało niezwłocznie po zgromadzeniu odpowiednich środków. Opóźnienia w płatnościach wynosiły od 1 do 4 dni, co świadczy o pełnej

świadomości obwinionego o konieczności regulowania tych zobowiązań w pierwszej kolejności. Z faktu zapłaty po terminie wynika obowiązek zapłaty odsetek w łącznej kwocie 576 zł, co nie jest kwotą wielką”. W ocenie odwołującego, możliwe było przyjęcie znikomej szkodliwości czynu i umorzenie postępowania.

– „Obwiniony, co jest faktem powszechnie znanym jest osoba docenianą za swoje osiągnięcia zawodowe. Jako Burmistrz Miasta otrzymał wiele nagród i wyróżnień, np. na szczeblu wojewódzkim”. W ocenie Obwinionego istniała przesłanka do zastosowania dobrodziejstwa art. 36 ustawy i odstąpienia od wymierzenia kary.

Skład Orzekający Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wysłuchał stanowisk Stron w przedmiotowej sprawie.

Obrońca Obwinionego, podtrzymując argumentację zawartą w odwołaniu, zwrócił uwagę, że w ciągu roku 2011, w Gminie (...) wystąpiło zjawisko niemożliwości realizowania dochodów budżetu Gminy w zaplanowanych terminach z przyczyn, na które Urząd Miasta nie miał wpływu. W II półroczu 2011 r. nie doszło do planowanej sprzedaży działek gruntowych ze względu na brak chętnych do ich zakupu. Brak dochodów budżetu skutkowało występowaniem braku środków na rachunku bankowym i powodowało konieczność dokonywania wyboru kolejności finansowania zobowiązań.

Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zwrócił uwagę, że znaczna część zarzutów dotyczących niezastosowania przez RKO wskazanych w odwołaniu przepisów ustawy, jest nieuzasadniona. Dotyczy to: art. 24 ustawy, którego dyspozycja została przez RKO uwzględniona (vide str. 10 uzasadnienia orzeczenia) a zarzut nie wskazuje, że możliwa była inna konkluzja niż przyjęta przez RKO; art. 26 ustawy, gdyż przedmiotem naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozpatrywanej sprawie nie jest kwota odsetek z tytułu nieterminowych płatności oraz art. 36 ustawy – dotyczącego uprawnień komisji orzekającej, z których może ona skorzystać, ale nie ma obowiązku ich wykorzystania.

Zdaniem Rzecznika, wobec niewskazania przez RKO wzorca postępowania Obwinionego w zaistniałej w niniejszej sprawie sytuacji faktycznej – stanowisko RKO o przypisaniu Obwinionemu (X) winy za popełnienie zarzuczonego Mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych – w świetle dyspozycji art. 19 ust. 2 ustawy – budzi wątpliwości, czy sprawa została rozpatrzona z dostateczną wnikliwością.

Rzecznik zawnioskował o zwrócenie sprawy do RKO, w celu uzupełnienia materiału dowodowego i ponownego rozpoznania.

Do wniosku Rzecznika, w końcowym stanowisku, przychylił się obrońca obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca, postanowiła uwzględnić zgodne stanowiska stron rozpatrywanej sprawy, w zakresie propozycji jej rozstrzygnięcia.

Realizując swoje uprawnienia określone w art. 150 ust. 2 ustawy, Główna Komisja Orzekająca, rekomenduje RKO uzupełnienie materiału dowodowego w zakresie ustalenia:

- 1) stanu środków na rachunku bankowym jednostki w dniach bezpośrednio poprzedzających terminy płatności składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy - w maju, we wrześniu i w grudniu 2011 r. oraz w styczniu 2012 r.;
- 2) przyjętych w jednostce kryteriów wyboru wydatków, które musiały być w tym czasie realizowane oraz na czym polegała, stosowana w jednostce przy wyborze finansowania, zasada „mniejszego zła” (o której mowa w wyjaśnieniach złożonych inspektorowi RIO w Opolu przez Burmistrza Miasta (...) i Skarbnika Gminy, stanowiących załącznik nr 3 do protokołu kontroli) i czy przy jej realizacji uwzględniany był obowiązek terminowego regulowania składek;
- 3) czy wobec nieosiągnięcia zaplanowanych dochodów rozważano ograniczanie planowanych wydatków lub podejmowano starania o renegotjację terminów płatności zobowiązań umownych w celu zgromadzenia środków, umożliwiające jednostce terminowe wywiązanie się obowiązków opłacenia składek.

Ustalenie powyższych faktów powinno umożliwić dokonanie oceny, czy Pan (X) dołożył należytej staranności w celu wykonania ciążącego na Nim, jako kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązku terminowego regulowania zobowiązań publiczno-prawnych.

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

