



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 23 lipca 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Jan Pyrcak (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Piotr Kaczorkiewicz
	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz
Protokolant:		Mateusz Woźniak

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 lipca 2015 r. odwołania Obwinionego (...), zam. ul. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt KDF-53/38/2014/4610, którym uznano Obwinionego (...)- pełniącego w okresie popelnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Muzeum (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynu określonego w art. 14 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) – zwanej dalej ustawą, polegającego na nieopłaceniu w terminie przez (...) w 2013 roku składek na ubezpieczenie społeczne, tj.:

za miesiąc marzec 2013 r. w kwocie 13.989,15 zł zapłacono w dniu 25.07.2013 r.,

za miesiąc kwiecień 2013 r. w kwocie 14.087,31 zł zapłacono w dniu 5.08.2013 r.,

za miesiąc maj 2013 r. w kwocie 15.730,55 zł zapłacono w dniu 5.08.2013 r.,

z miesiąc czerwiec 2013 r. w kwocie 15.446,81 zł zapłacono w dniu 5.08.2013 r.

Tym samym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych.

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążono kosztami postępowania,

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 1 pkt 2 i art. 78 ust. 3 i art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i uniewinnia Obwinionego od zarzucanego mu czynu;**
- 2. na podstawie art. 167 ust. 2 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 dnia 4 grudnia 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach (zwana dalej także – RKO) uznała (...)winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynu, określonego w art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej - uondfp) polegającego na nieopłaceniu w terminie przez Muzeum (...) w 2013 r. składek na ubezpieczenie społeczne, tj.:

-za miesiąc marzec 2013 r., w kwocie 13.989,15 zł, zapłacono w dniu 25.07.2013 r.,

-za miesiąc kwiecień, maj i czerwiec 2013 r., odpowiednio w kwotach: 14.087,31 zł, 15.730,55 zł i 15.446,81 zł, zapłacono w dniu 5.08.2013 r.,

czym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

RKO, na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp, odstąpiła od wymierzenia kary i obciążyła Obwinionego kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

Komisja Orzekająca I instancji ustaliła w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy, że Muzeum (...), w którym funkcje dyrektora w okresie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych pełnił (...), przekazywano z naruszeniem obowiązujących terminów składki na ubezpieczenie społeczne za marzec, kwiecień maj i czerwiec 2013 r.

Stosownie do art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych składki na ubezpieczenie społeczne od wynagrodzeń pracowników za dany miesiąc odprowadzane są nie później niż do 15 dnia następnego miesiąca. Kierowane przez (...) Muzeum (...) składki na ubezpieczenie społeczne w 2013 r. przekazywano w sposób następujący:

- za miesiąc marzec 2013 r. w kwocie 13.989,15 zł, zapłacono 25.07.2015 r.
- za miesiąc kwiecień 2013 r. w kwocie 14.087,31 zł, zapłacono 5.08.2013 r.,
- za miesiąc maja 2013 r. w kwocie 15.730,55 zł, zapłacono 5.08.2013 r.
- za miesiąc czerwiec 2013 r. w kwocie 15.446, 81 zł, zapłacono 5.08.2013 r.

Stan środków na rachunku bankowym w dacie płatności składek przedstawiał się następująco:

- 15 kwietnia 2013 r. – 18,385,18 zł
- 15 maja 2013 r. – 27.981,04 zł
- 15 czerwca 2013 r. – 41.747,52 zł
- 15 lipca 2013 r. – 39.919,07 zł

W ustawowych terminach opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, Muzeum (...) posiadało na rachunku bankowym środki wystarczające na opłacenie tych składek. Mimo to obwiniony nie opłacił składek we właściwych terminach i kwotach. Składki na ubezpieczenie społeczne korzystają z pierwszeństwa realizacji.

Organizator Muzeum – miasto (...)przesywał środki finansowe w różnych kwotach i różnych terminach w niepełnej wysokości z powodu braku realizacji dochodów zaplanowanych w budżecie miasta. W ocenie Komisji akumulacja środków pieniężnych na rachunku bankowym miasta miała na celu wypłatę przede wszystkim wynagrodzeń. Trudności finansowe jednostki samorządu terytorialnego – Organizatora Muzeum, w ocenie Komisji w sposób oczywisty wpływały na działalność kierowanej przez (...)jednostki. Dotacji otrzymywane nieregularnie i w nieznannej wysokości spowodowały niemożność zharmonizowania przez Obwinionego wydatków z dochodami i w ocenie RKO stanowią przesłanki podmiotowe i przedmiotowe dla zastosowania art. 36 ust. 1 uondfp i w całokształcie okoliczności sprawy uzasadniają odstąpienie od wymierzenia kary.

W dniu 7 stycznia 2015 r. Obwiniony (...) skierował do Głównej Komisji Orzekającej odwołanie (podpisane także przez obrońcę) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Kielcach. W odwołaniu wniesiono o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania lub też zmianę zaskarżonego orzeczenia przez uniewinnienie Obwinionego od przypisanego mu zarzutu.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono:

1. niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy;
2. nieuwzględnienie wykluczającego karalność czynu treści przepisu art. 27 pkt 1 i 2 uondfp;

3. błędną interpretację art. 14 uondfp, przez dokonanie ustalenia, iż płatność składek ubezpieczeniowych ZUS posiada priorytet przed innymi zobowiązaniami - w tym wypłaceniem wynagrodzeń.

W uzasadnieniu odwołania skarżący wskazują, że Komisja Orzekająca I instancji nie oparła orzeczenia na całokształcie zebranego w sprawie materiału dowodowego, na co wskazuje uznanie Obwinionego winnym zarzucanego mu czynu.

Trudna sytuacja finansowa miasta (...) skutkowałą nieprzekazywaniem dla kierowanej przez Obwinionego jednostki dotacji w wysokości ustalonej przez Radę Miasta, co uniemożliwiało Obwinionemu dokonywania terminowych wypłat składek ZUS. Składki zostały uregulowane niezwłocznie po otrzymaniu dotacji budżetowej od organizatora. Środki finansowe posiadane przez Muzeum zostały przeznaczone w pierwszej kolejności na wypłatę wynagrodzeń.

Niewypłacenie pracownikom należnych im wynagrodzeń - podlegających szczególnej ochronie kodeksowej – mogło spowodować wybuch społecznego niezadowolenia o trudnych do przewidzenia skutkach.

Rozpatrując odwołanie, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje:

Orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie może być utrzymane w obrocie prawnym.

Stosowanie do art. 19 uondfp przypisanie obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymaga od organu orzekającego ustalenia, czy popełniony czyn stanowi naruszenie dyscypliny określone w art. 5-18c, czy sprawca czynu mieści się w katalogu podmiotów podlegających odpowiedzialności i wreszcie czy naruszenie dyscypliny finansów publicznych było zawinione (art. 19 ust. 2) oraz szkodliwe dla finansów publicznych w stopniu wyższym niż znikomy.

GKO wielokrotnie wskazywała, że obowiązkiem komisji orzekającej jest wskazanie w uzasadnieniu orzeczenia przypisującego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych właściwego sposobu postępowania obwinionego by jego działanie nie naruszało prawa i było legalne. Jeżeli Komisja nie wskazuje sposobu postępowania, który pozwoliłby na uniknięcie popełnienia czynu karalnego, jeżeli obwiniony nie miał możliwości legalnego zachowania, to - pomimo wypełnienia znamion przedmiotowych czynu zabronionego - nie można obwinionemu przypisać winy.

W takiej sytuacji należy wydać orzeczenie uniewinniające.

Nie budzi wątpliwości, że Muzeum (...)składki na ubezpieczenie społeczne za marzec, kwiecień, maj i czerwiec 2013 roku opłaciło z naruszeniem terminu określonego w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z tym przepisem składki na ubezpieczenie społeczne za dany miesiąc odprowadzane są z nie później niż do 15 dnia następnego miesiąca. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie składka za marzec 2013 r. odprowadzona została 25 lipca 2013 r., a za kwiecień, maj i czerwiec - 5 sierpnia 2013 r.

Na kierowniku jednostki spoczywa obowiązek prowadzenia gospodarki finansowej w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami. Jednym z tych obowiązków (wymienionym w art. 14 uondfp) jest obowiązek terminowego opłacania składek.

Jak wyżej podniesiono, przypisując winę Komisja Orzekająca powinna wskazać, w jaki sposób sprawca naruszenia powinien był postąpić, by nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych. Taka powinność Komisji Orzekającej jest szczególnie istotna w sytuacji, gdy kierownik jednostki budżetowej otrzymuje środki budżetowe od dysponenta wyższego stopnia, a nie ma wpływu na to, czy i kiedy oraz w jakiej wysokości środki te zostaną mu przekazane.

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406, ze zm.) jednostki kultury – w rozpatrywanej sprawie Muzeum (...) – działają na podstawie aktu utworzenia oraz statutu nadanego przez organizatora. Stosownie do art. 28 ust. 3 tej ustawy, organizator przekazuje jednostce kultury środki finansowe w formie dotacji.

W aktach sprawy nie ma statutu Muzeum (...), ani uchwały Rady Miasta, określającej formy i wysokość dotacji na działalność Muzeum w 2013 r.

Nie budzi jednak wątpliwości, że organizator Muzeum (...), tj. Miasto (...), miało obowiązek zapewnienia środków niezbędnych do prowadzenia działalności oraz do utrzymania obiektu Muzeum, w którym ta działalność jest prowadzona. Z zeznań Prezydenta oraz Skarbnika miasta jednoznacznie wynika, że z powodu braku dochodów zaplanowanych w budżecie miasta, dotacja na działalność Muzeum w marcu, kwietniu, maju i czerwcu 2013 r. przekazywana była nieterminowo i w niepełnej wysokości. Z zeznań tych świadków wynika co prawda, że poinformowali oni wszystkie jednostki o konieczności oszczędnego dokonywania wydatków, a Prezydent Miasta (...) poinformował Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, że w tym okresie nie wpłynęło do niego żadne pismo informujące o kłopotach finansowych Muzeum, to jednak wymienieni świadkowie potwierdzają, że miały w tej sprawie miejsce interwencje osobiste i telefoniczne. Prezydent Miasta (...) w wyjaśnieniach z 23 czerwca 2014 r. jednoznacznie wskazał, że nieterminowe regulowania składek na ubezpieczenie społeczne przez Muzeum (...) było spowodowane nieterminowym przekazywaniem dotacji przez gminę (...). Podobne stwierdzenie zawarte jest także w zawiadomieniu o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

W dniach płatności składek na ubezpieczenie społeczne na koncie Muzeum widniały co prawda środki w wysokości większej niż przypadające na wynagrodzenia pracowników. Składki na ubezpieczenie społeczne korzystają z pierwszeństwa ich realizacji przez innymi wydatkami, jednakże nie przed wydatkami na płace. Z treści art. 46 ustawy o finansach publicznych nie można wywodzić pierwszeństwa wydatków na ubezpieczenie społeczne przed wydatkami na wynagrodzenia i uposażenia.

Podnieść wreszcie należy, że składki na ubezpieczenie społeczne Muzeum (...) w (...) opłaciło niezwłocznie, tj. w dniach otrzymania środków od organizatora.

Z uzasadnienia orzeczenia RKO wynika, że Komisja ta zauważyła, że trudności finansowe organizatora w sposób oczywisty wpływały na działalność kierowanej przez (...) jednostki. Dotacje otrzymywane nieregularnie i w nieznannej wysokości, powodowały niemożność zharmonizowania przez Obwinionego wydatków z dochodami.

RKO nietrafnie uznała jednak, że całokształt okoliczności sprawy uzasadnia jedynie odstąpienie od wymierzenia kary. Wobec niemożności wskazania zgodnego z prawem sposobu postępowania Obwinionego, pozwalającego na uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie zaistniała możliwość przypisania mu winy.

BDF1.4800.85.2015

W tej sytuacji Główna Komisja Orzekająca uznała za konieczne uchylenie zaskarżonego orzeczenia i uniewinnienie Obwinionego.