



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 26 czerwca 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Ireneusz Piasecki (<i>spr.</i>)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk Fedorowicz
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		<i>Hanna Kąkol</i>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 czerwca 2014 r. odwołania Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzuczonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Prezesa Fundacji (...) oraz kierownika Warsztatów Terapii Zajęciowej w (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z 6 lutego 2014 r., sygn. akt: (...), którym uznano Obwinionego (...) winnym 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 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) - zwanej dalej także ustawą, polegającego na dokonaniu w 2012 r. wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. wypłaceniu nagrody jubileuszowej dla Pana (...) w kwocie 10.395,00 zł za 35 lat pracy bez odpowiedniej dokumentacji stwierdzającej przepracowanie tego okresu oraz odstąpiono od wymierzenia Obwinionemu kary i obciążono kosztami postępowania,

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym uznania Obwinionego winnym dokonania w 2012 r. wydatków ze środków publicznych z**

naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków,

- 2) uznaje Obwinionego (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy, polegającego na dokonaniu w dniu 1 października 2012 r. wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. wypłaceniu nagrody jubileuszowej dla Pana (...) w kwocie 10.395,00 zł za 35 lat pracy bez odpowiedniej dokumentacji stwierdzającej przepracowanie tego okresu, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) i art. 77² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.) oraz § 10 Regulaminu wynagradzania pracowników Warsztatów Terapii Zajęciowej w (...);
2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałym zakresie.

Przewodniczący
Składu Orzekającego GKO

...../...../.....

Członkowie Składu Orzekającego GKO

...../...../.....

na oryginalne właściwe podpisy

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

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych skierował w dniu 8 stycznia 2014 r. do Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej, zwanej dalej także RKO, wniosek o ukaranie (...), w którym zarzucił Obwinionemu naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ustawy, polegające na dokonaniu w 2012 r. wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. wypłacenia nagrody jubileuszowej dla (...) w kwocie 10.395 zł za 35 lat pracy bez odpowiedniej dokumentacji stwierdzającej przepracowanie 35 lat. Powyższym czynem, zdaniem Rzecznika, naruszono przepisy art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 poz. 885 ze zm.), art. 77² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21 poz. 94 ze zm.) oraz § 10 Regulaminu wynagradzania pracowników Warsztatu Terapii Zajęciowej w (...) (WTZ).

Na rozprawie w dniu 6 lutego 2014 r., z udziałem Obwinionego, RKO przeanalizowała zgromadzony w aktach sprawy materiał dowodowy i w pierwszej kolejności rozpatrzyła kwestię podlegania odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych kierownika WTZ w (...). Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że WTZ w (...) są jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych, która wykorzystuje środki publiczne w związku z powyższym, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych do WTZ stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych. Powyższy przepis stanowi, że do podmiotów innych niż jednostki sektora finansów publicznych stosuje się przepisy tej ustawy w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami. Jednocześnie, na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy kierownik WTZ, jako osoba wykonująca w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem nimi, podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto RKO stwierdziła, że na podstawie listy płac nr 11/10/2012 wypłacona została (...) nagroda jubileuszowa za 35 lat pracy w wysokości 10.395 zł brutto. Na dzień 1 października 2012 r. nie było podstaw do wypłacenia nagrody, gdyż akta osobowe pracownika, któremu wypłacono nagrodę, nie zawierały dokumentów potwierdzających okresy zatrudnienia, od których zależy nabycie prawa do nagrody jubileuszowej.

Sygn. akt BDF1/4900/33/38/14

Zgodnie z § 10 Regulaminu wynagradzania pracowników WTZ w (...) pracownikowi przysługuje nagroda jubileuszowa po udokumentowanym przepracowaniu określonej liczby lat, tj. 15 lat, 20 lat i za każdy następny 5-letni okres pracy. Zgodnie z zapisami Regulaminu „nabycie prawa do nagrody jubileuszowej następuje w dniu upływu okresu uprawniającego do nagrody”.

Znajdujące się w aktach osobowych pracownika dokumenty potwierdzały okres zatrudnienia na 23 lata 10 miesięcy 25 dni.

Obwiniony nie zgodził się z tym, że nie było podstaw do wypłacenia nagrody jubileuszowej na dzień 1 października 2012 r., potwierdzając jednocześnie, że na dzień wypłaty nagrody, w aktach osobowych pracownika, nie było wszystkich świadectw pracy potwierdzających okresy zatrudnienia, jednak znajdował się dokument z datą 30 września 2002 r., potwierdzający przyznanie nagrody jubileuszowej za 25 lat pracy zawodowej. Ponadto, Obwiniony zaznaczył, że bezpośrednio po zakończeniu kontroli został dostarczony dokument potwierdzający czas pracy (ubezpieczenia społecznego), który nie został uznany przez kontrolujących. Według Obwinionego, dołączone do pisma dokumenty potwierdzają, że łączny okres pracy pracownika, któremu wypłacono nagrodę jubileuszową za 35 lat pracy wyniósł na dzień 1 października 2012 r. 35 lat 1 miesiąc i 14 dni.

Uwzględniając zgromadzony materiał dowodowy, w tym wyjaśnienia Obwinionego, RKO stwierdziła, że okres zatrudnienia pana (...) na dzień wypłaty nagrody - 1 października 2012 r. - wynosił 34 lata 10 miesięcy i 13 dni, a prawo do nagrody Obwiniony nabyłby z dniem 17 listopada 2012 r. RKO stwierdziła, że do okresu zatrudnienia nie można wliczyć okresu opłacania składek podczas braku wykonywania pracy zarobkowej. RKO podkreśliła, że dla sprawy istotny jest nie tylko okres zatrudnienia na dzień 1 października 2012 r., ale również fakt braku udokumentowania tego okresu.

Zgodnie z art. 77² § 2 Kodeksu pracy pracodawca ustala warunki wynagrodzenia za pracę w regulaminie wynagradzania, w którym może ustalić także inne świadczenia związane z pracą i zasady ich przyznawania. Zapisy obowiązującego w WTZ regulaminu wynagradzania pracowników (§ 10 regulaminu) odnoszą się do kwestii przyznawania nagród jubileuszowych. Zdaniem RKO, mimo nieprecyzyjnego zapisu dotyczącego dnia, w którym pracownik nabywa prawo do nagrody (dzień „upływu okresu uprawniającego do nagrody”) regulamin precyzyjnie wskazuje okresy pracy, za które przysługuje nagroda oraz konieczność udokumentowania tego faktu przed wypłatą nagrody. W dniu wypłaty nagrody jubileuszowej dla pana (...) nie został spełniony żaden z powyższych warunków, tj. okres pracy nie wyniósł 35 lat oraz przepracowany okres nie został właściwie udokumentowany. Zdaniem RKO,

pisma z dnia 30 września 2002 r., dotyczącego przyznania nagrody jubileuszowej za 25 lat pracy, na które powołuje się pan (...), nie można uznać za dokument potwierdzający przepracowanie konkretnego okresu czasu.

Uwzględniając okoliczności popełnienia czynu RKO uznała, że Obwiniony nie miał zamiaru popełnić zarzucanego czynu, a popełnił go na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych mógł przewidzieć. Zdaniem RKO, wydatek zatwierdzony przez Obwinionego został dokonany w przeświadczeniu działania zgodnego z prawem. RKO uwzględniła również fakt, że ostatecznie okres pracy osoby, której wypłacono nagrodę został udokumentowany i wypłata nagrody jubileuszowej została dokonana z tym, że w okresie późniejszym. Zatem mimo że wydatek zostały dokonany z naruszeniem prawa, nie doszło do uszczuplenia środków publicznych, dlatego RKO - na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy - odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary.

Pan (...) złożył odwołanie od powyższego orzeczenia, w którym wniósł o rewizję stanowiska w jego sprawie.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony wskazał, że przedstawiona przez niego w czasie postępowania wyjaśniającego argumentacja nie do końca została w sposób właściwy zinterpretowana przez RKO, głównie jeżeli chodzi o okres ubezpieczenia w KRUS w związku z prowadzonym gospodarstwem rolnym w 1986 roku. Wg zaświadczenia wystawionego przez Urząd Gminy (...) (nr (...) z dn. 28 lutego 1991) skarżący posiadał gospodarstwo rolne od 12 czerwca 1980 do 25 listopada 1986 roku (wg KRUS - do 13 października 1986). W związku z tym, że opłata składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne realizowana była przez ubezpieczonego raz na kwartał, zatem okres ubezpieczenia winien być liczony do końca grudnia 1986 roku. Ten tok myślenia zdaniem skarżącego potwierdzony jest w następnym okresie ubezpieczenia rolniczego. Obwiniony wskazuje ponadto, że zrywając to gospodarstwo nabył drugie (w powiecie grudziądzkim) pod koniec lutego 1987 roku i opłacał obowiązkowe ubezpieczenie, także w KRUS-ie, a okres ubezpieczenia liczony jest od 1 stycznia 1987 roku (czyli także za cały kwartał) - co potwierdza KRUS w wydanym zaświadczeniu o podleganiu ubezpieczeniu (...).

W uzasadnieniu Obwiniony podniósł – wskazywane również na wcześniejszych etapach postępowania - argumenty, że w okresie aktywności zawodowej, tj. od 1 września 1977 roku do chwili obecnej nie pozostawał bez pracy, podlegając stałemu ubezpieczeniu. Nie był także w tym okresie na żadnym zwolnieniu lekarskim, a przypisywanie mu nieposiadania

odpowiedniego okresu zatrudnienia w związku z wypłatą tzw. nagrody jubileuszowej jest nieporozumieniem. Nagroda jubileuszowa jest należna pracownikowi za przepracowany okres pracy. Dysponując znajdującym się w aktach osobowych dokumentem wystawionym przez Przewodniczącą Rady Gminy o przyznaniu nagrody jubileuszowej z tytułu 25 - lecia pracy zawodowej, księgowa uznała ten dokument za wystarczający dowód potwierdzający okres pracy pracownika. Po drugie, w bezpośrednim okresie pokontrolnym dostarczył do (...) w Grudziądzu dokumenty potwierdzające czasokres pracy (ubezpieczenia społecznego). Skarżący podniósł, że brak woli szerszego zinterpretowania zdarzenia (płatności kwartalne) postawiło go w opinii społecznej jako osobę, która podjęła próbę wyłudzenia środków publicznych wykorzystując pełnioną funkcję. Taka ocena jest dla niego krzywdząca, gdyż w środowisku, w którym pracuje tworzy się opinię, która w sposób skuteczny pomniejsza jego pozytywny wizerunek, jako osoby pracującej społecznie na rzecz aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością.

Na rozprawę przed Główną Komisją Orzekającą, zwaną dalej także GKO, która odbyła się w dniu 26 czerwca 2014 roku, stawił się Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pan Robert Wydra, nie stawił się natomiast Obwiniony prawidłowo zawiadomiony. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w trakcie rozprawy wnioskował o oddalenie odwołania wniesionego przez Obwinionego.

Po przeprowadzeniu rozprawy i zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, GKO uznała za niebudzący żadnej wątpliwości fakt, że dla wypłacenia nagrody jubileuszowej konieczne jest przepracowanie okresu, za który jest ona przewidywana i jednocześnie potwierdzenie tego okresu poprzez złożenie odpowiednich dokumentów przed dokonaniem wypłaty nagrody jubileuszowej.

GKO uznała, że w dokumentacji stanowiącej podstawę do dokonania wypłaty nagrody jubileuszowej za 35 – lecie pracy Pana (...) na dzień dokonania tej wypłaty nie znajdowały się dokumenty świadczące o tym, iż przepracował on pełne 35 lat. W ocenie GKO, Komisja I instancji słusznie wskazała w uzasadnieniu do wydanego orzeczenia, że dla sprawy będącej przedmiotem niniejszego postępowania istotny jest nie tylko okres zatrudnienia, ale również fakt braku udokumentowania tego okresu.

GKO podziela stanowisko RKO, że działaniem takim naruszono art. 77² § 2 Kodeksu pracy w związku § 10 Regulaminu wynagradzania przyjętego w WTZ. Powołany przepis Regulaminu precyzyjnie wskazuje okresy pracy, za które przysługuje nagroda oraz konieczność

udokumentowania tego faktu przed wypłatą nagrody. W dniu wypłaty nagrody jubileuszowej dla Pana (...) nie został spełniony żaden z powyższych wymogów, które winny zostać spełnione w sposób kumulatywny. Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych przepisy ustawy o finansach publicznych stosuje się do innych podmiotów w zakresie, w jakim wykorzystują one środki publiczne lub dysponują tymi środkami, a takim właśnie podmiotem są WTZ, których działalność jest finansowana ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz przez Starostwo Powiatowe w (...). W związku z powyższym, WTZ obowiązane są dokonywać wydatków zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowiącym, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Niewątpliwie czyn Obwinionego, polegający na zatwierdzeniu do wypłaty nagrody jubileuszowej bez udokumentowania 35 lat zatrudnienia, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

W ocenie GKO, nie można uwzględnić wyjaśnień księgowej, która utrzymuje, iż o fakcie zatrudnienia Pana (...) nieprzerwanie przez okres 35 lat wiedziała, ponieważ zna Obwinionego od lat. Dowodem świadczącym o tym, że Obwiniony przepracował 35 lat, nie może być również pismo w postaci listu gratulacyjnego świadczącego o tym, że Obwiniony przed dziesięciu laty otrzymał nagrodę za 25 lat pracy, nie jest to bowiem dokument potwierdzający zatrudnienie.

Reasumując powyższe ustalenia GKO stwierdziła, iż czyn popełniony przez Obwinionego bez wątpienia został przez niego popełniony poprzez nieprzestrzeganie uregulowań zawartych w art. 77² § 2 Kodeksu pracy, w związku § 10 Regulaminu wynagradzania przyjętego w WTZ.

Jednocześnie GKO uznała, że wydane przez RKO orzeczenie zawiera wady formalne polegające na niewskazaniu w sentencji orzeczenia daty popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz naruszonych przepisów prawa. W związku z powyższym ustaleniem, GKO uchyliła zaskarżone orzeczenie w części dotyczącej uznania Obwinionego

Sygn. akt BDF1/4900/33/38/14

winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy, orzekając co do istoty analogicznie, poprzez uznanie Obwinionego winnym dokonania 1 października 2012 r. wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, uwzględniając przy tym wymogi, o których mowa w art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy. Za datę popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Obwinionego GKO wskazała dzień, w którym zatwierdził on wypłatę zakwestionowanej nagrody jubileuszowej (który to dzień jest jednocześnie dniem wypłaty tej nagrody), tj. 1 października 2012 roku.

GKO utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałej części, w szczególności w zakresie odstąpienia od wymierzenia Obwinionemu kary, przychylając się do przedstawionej w tej mierze argumentacji RKO.

W tym stanie rzeczy, GKO orzekła, jak w sentencji orzeczenia.