



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 7 lutego 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
	<i>Członek GKO:</i>	Maria Karlikowska
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 lutego 2013 r. odwołania Obwinionego - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w (..) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi z dnia 29 października 2012 r., sygn. akt NDB-5000/Ł/39/2012, którym Komisja uznała 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 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.), zwanej dalej ustawą, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków poprzez dokonanie bez podstawy prawnej wypłaty ekwiwalentu za używanie i pranie odzieży własnej na rzecz pracowników administracyjno-biurowych oraz egzaminatorów, którzy nie otrzymują odzieży roboczej, w tym:

Sygn. akt BDF1/4900/128/129/12/3588

- za okres 1 stycznia - 31 marca 2010 r., w łącznej kwocie 1.823,50 zł, wypłaconej w dniu 30 marca 2010 r.,

- za okres 1 kwietnia - 30 czerwca 2010 r., w łącznej kwocie 1.722,00 zł, wypłaconej w dniach: 25 czerwca 2010 r. - w kwocie 42,00 zł, 28 czerwca 2010 r. - w kwocie 112,00 zł, 30 czerwca 2010 r. - w kwocie 1.568,00 zł,

- za okres 1 lipca - 30 września 2010 r., w łącznej kwocie 1.577,00 zł, wypłaconej w dniach: 28 września 2010 r. - w kwocie 281,30 zł oraz 30 września 2010 r. - w kwocie - 1.295,70 zł,

- za okres 1 października - 31 grudnia 2010 r., w łącznej kwocie 1.618,60 zł, wypłaconej w dniach: 28 grudnia 2010 r. - w kwocie 323,30 zł, 29 grudnia 2010 r. - w kwocie 42,00 zł, 30 grudnia 2010 r. - w kwocie 1.253,30 zł,

z naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w zw. z art. 237⁷ ust. 4 oraz art. 237⁹ ust. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.),

oraz odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążyła kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy, utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

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 29 października 2012 r. (NDB-5000/Ł/39/2012) Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi uznała Pana (..), pełniącego funkcję Dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny Finansów publicznych, tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję art. 11 ustawy z dnia

Sygn. akt BDF1/4900/128/129/12/3588

17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.), zwanej dalej ustawą, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie bez podstawy prawnej wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za używanie i pranie odzieży własnej na rzecz pracowników administracyjno-biurowych oraz egzaminatorów, którzy nie otrzymują odzieży roboczej, w tym:

- za okres 1 stycznia - 31 marca 2010 r., w łącznej kwocie 1.823,50 zł, wypłaconej w dniu 30 marca 2010 r.,

- za okres 1 kwietnia - 30 czerwca 2010 r., w łącznej kwocie 1.722,00 zł, wypłaconej w dniach: 25 czerwca 2010 r. - w kwocie 42,00 zł, 28 czerwca 2010 r. - w kwocie 112,00 zł, 30 czerwca 2010 r. - w kwocie 1.568,00 zł,

- za okres 1 lipca - 30 września 2010 r., w łącznej kwocie 1.577,00 zł, wypłaconej w dniach: 28 września 2010 r. - w kwocie 281,30 zł oraz 30 września 2010 r. - w kwocie - 1.295,70 zł,

- za okres 1 października - 31 grudnia 2010 r., w łącznej kwocie 1.618,60 zł, wypłaconej w dniach: 28 grudnia 2010 r. - w kwocie 323,30 zł, 29 grudnia 2010 r. - w kwocie 42,00 zł, 30 grudnia 2010 r. - w kwocie 1.253,30 zł,

z naruszeniem art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w zw. z art. 237⁷ ust. 4 oraz art. 237⁹ ust. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) i na podstawie art. 33 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 1 i 2 ustawy odstąpiła od wymierzenia kary. Jednocześnie Regionalna Komisja Orzekająca obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

Na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego wypłacono ekwiwalent za używanie oraz pranie odzieży własnej na rzecz pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych, w tym dyrektora oraz zastępców dyrektora, a także na szeroko rozumianych stanowiskach administracyjno-biurowych, w tym: kierownika komórki organizacyjnej, głównego księgowego, egzaminatorów, specjalistów, inspektorów oraz referentów. Wypłata ekwiwalentu dokonywana była w oparciu o postanowienia zarządzenia

nr 6/2006 z dnia 14 czerwca 2006 r. Dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w sprawie ustalenia wysokości stawek ekwiwalentu za używanie i pranie odzieży własnej dla osób, które nie otrzymują odzieży roboczej. Na podstawie § 1 zarządzenia zostały ustalone stawki miesięczne ekwiwalentów należne pracownikom administracyjno-biurowym oraz egzaminatorom w wysokości po 7 zł tytułem używania odzieży własnej oraz po 7 zł tytułem prania odzieży własnej. Stosownie do § 2 zarządzenia wypłata ekwiwalentu miała odbywać się w okresach kwartalnych, na podstawie imiennej listy pracowników zatwierdzonej przez Dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego. Łączna kwota ekwiwalentów wypłaconych z powyższego tytułu w 2010 r. wyniosła 6.741,10 zł. Wypłata nastąpiła na podstawie imiennych list płac, zatwierdzonych przez Pana (...) - Dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego.

Regionalna Komisja Orzekająca wskazała, że wypłata ekwiwalentu za używanie odzieży własnej na rzecz pracowników administracyjno-biurowych oraz egzaminatorów pozostała w sprzeczności z art. 237⁷ § 4 Kodeksu pracy, natomiast wypłata ekwiwalentu za pranie odzieży stanowiła naruszenie dyspozycji art. 237⁹ § 3 Kodeksu pracy.

Kodeks pracy nakłada na pracodawcę obowiązek dostarczania pracownikowi nieodpłatnie odzieży i obuwia roboczego spełniających wymagania określone w polskich normach, tylko w dwóch konkretnych przypadkach wyspecyfikowanych w art. 237⁷ § 1 pkt 1 i 2 Kodeksu pracy, a mianowicie:

- jeżeli odzież własna pracownika może ulec zniszczeniu lub znacznemu zabrudzeniu, co zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej oznacza, że charakter stanowiska pracy powinien spowodować zagrożenie zniszczenia lub zabrudzenia odzieży własnej, tym samym powinien występować bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy wykonywaniem obowiązków pracowniczych, a zniszczeniem lub zabrudzeniem odzieży, którego nie można wykazać związku z procesem naturalnego zużycia odzieży w wyniku jej używania, oraz
- ze względu na wymagania technologiczne, sanitarne lub bezpieczeństwa i higieny pracy.

Regulacje dotyczące odzieży oraz obuwia dotyczą stanowisk pracy, na których występują wyżej wskazane zagrożenia, co podkreśla art. 237⁷ § 2 Kodeksu pracy, zgodnie z którym pracodawca może ustalić stanowiska, na których dopuszcza się używanie przez pracowników, za ich zgodą, własnej odzieży i obuwia roboczego, spełniających wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy oraz art. 237⁹ § 1 Kodeksu pracy, który stanowi, iż pracodawca nie może dopuścić pracownika do pracy bez środków ochrony indywidualnej oraz odzieży i obuwia roboczego, przewidzianych do stosowania na danym stanowisku pracy.

Dokonanie wydatku bez wyraźnej podstawy prawnej przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego oznacza naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który nakazuje jednostkom sektora Finansów publicznych ponosić wydatki zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wypłata ekwiwalentów dokonana została bez upoważnienia, z naruszeniem art. 237⁷ ust. 4 oraz art. 237⁹ ust. 3 Kodeksu pracy w związku z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co wypełnia znamiona czynu opisanego w art. 11 ustawy. Uznając odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny Finansów publicznych przez Pana (...) Regionalna Komisja Orzekająca odstąpiła od wymierzenia kary. Komisja wzięła pod uwagę zarówno dotychczasową niekaralność Obwinionego jak i fakt, że zarządzenia na podstawie których następowała wypłata ekwiwalentów pieniężnych wydane były przez poprzedniego Dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego, a przez Obwinionego wypłata - w związku z zaleceniami pokontrolnymi - została wstrzymana. Wykonywanie przez (...) zarządzeń wydanych przez poprzednika wiązało się z przeświadczeniem, że do pracowników Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego mają zastosowanie przepisy art. 237⁷ i art. 237⁹ Kodeksu pracy, a kontrole przeprowadzona w jednostce nie wskazywały na nieprawidłowości w tym względzie.

Pan (...) skierował w dniu 29 listopada 2012 r. do Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 29 października 2012 r. w części dotyczącej naruszenia dyscypliny Finansów publicznych poprzez wypłatę ekwiwalentu za używanie i pranie odzieży własnej na rzecz egzaminatorów. Odwołujący się wniósł o uchylenie w tej części orzeczenia i uniewinnienie w tym zakresie od przypisanego czynu. Zarzuca orzeczeniu w tej części naruszenie przepisów art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, a w szczególności art. 237⁷ i art. 237⁹.

W uzasadnieniu odwołania podniósł, że stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej, zgodnie z którym wypłata ekwiwalentu nastąpiła z naruszeniem ww. przepisów Kodeksu pracy wobec niespełnienia przesłanek w zakresie możliwości zniszczenia lub znacznego zabrudzenia odzieży osób, którym przyznano ekwiwalent jest nieprawidłowe przynajmniej w zakresie dotyczącym osób zatrudnionych na stanowiskach egzaminatorów. Zdaniem odwołującego się, pracodawca jest obowiązany dostarczyć pracownikowi nieodpłatnie odzież i obuwie robocze, jeżeli odzież własna pracownika może ulec zniszczeniu lub znacznemu zabrudzeniu oraz ze względu na wymagania technologiczne, sanitarne lub bezpieczeństwa i higieny pracy. Pracodawca może ustalić stanowiska, na których dopuszcza się używanie przez

pracowników, za ich zgodą, własnej odzieży i obuwia roboczego, spełniających wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy. Pracodawca jest wtedy zobowiązany do wypłaty ekwiwalentu za odzież własną pracownika. Szczegółowe określenie rodzajów odzieży i obuwia roboczego, których stosowanie jest niezbędne na określonych stanowiskach pracy, następuje w akcie wewnątrzzakładowym.

Przepisy Kodeksu pracy z jednej strony zobowiązują pracodawcę do zapewnienia pracownikowi higienicznych warunków pracy, a z drugiej strony zezwalają pracodawcy na dokonanie wewnątrzzakładowej oceny, czy i na jakich stanowiskach można dopuścić do używania odzieży własną pracownika z obowiązkiem wypłaty ekwiwalentu.

Jeżeli można zgodzić się ze stanowiskiem Regionalnej Komisji Orzekającej w zakresie wypłaty ekwiwalentu za używanie i pranie odzieży własnej na rzecz pracowników administracyjno-biurowych, to uwzględniając charakter pracy egzaminatorów na placu egzaminacyjnym, w środowisku zadymienia spalinami w zróżnicowanych warunkach atmosferycznych teza, że odzież egzaminatorów nie może ulec zniszczeniu lub znacznemu zabrudzeniu jest co najmniej kontrowersyjna, a w ocenie odwołującego się – nie znajdująca podstaw faktycznych.

Na podstawie powyższych obowiązków i uprawnień pracodawca, tj. dyrektor Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego zarządzeniami nr 6/2001, nr 6/2006 i nr 10/2007 ustalił zakres stosowania art. 237⁷ i art. 237⁹ Kodeksu pracy w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego. Tak więc wypłata ekwiwalentu za używanie i pranie odzieży własnej na rzecz pracowników – egzaminatorów posiada podstawy zarówno wynikające z Kodeksu pracy, jak i zarządzeń wewnętrznych Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego.

Rozpatrując odwołanie (...), Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje. Zgodnie z § 2 statutu Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały nr LVIII/1610/10 Sejmiku Województwa z dnia 29 czerwca 2010 r., Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego jest samorządową wojewódzką osobą prawną. Ośrodek działa na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.). Stosownie do art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych wchodzi w skład sektora Finansów publicznych, a na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przepisy tej ustawy stosuje się odpowiednio do samorządowych osób prawnych działających na podstawie odrębnych ustaw stanowiących podstawę ich utworzenia.

Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego obowiązany był, stosownie do art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, dokonywać wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, ale także stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dokonywać wydatków w sposób celowy i oszczędny.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi trafnie oceniła, że dokonanie w 2010 r. w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego wypłat ekwiwalentów w łącznej kwocie 6.741,10 zł za używanie i pranie odzieży własnej na rzecz pracowników administracyjno-biurowych oraz egzaminatorów, którzy nie otrzymują odzieży roboczej narusza art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 237⁷ ust. 4 oraz art. 237⁹ ust. 3 Kodeksu pracy.

Pracodawca jest obowiązany dostarczyć pracownikowi nieodpłatnie odzież i obuwie robocze, spełniające wymagania określone w Polskich Normach, jeśli odzież własna pracownika może ulec zniszczeniu lub znacznemu zabrudzeniu. Regionalna Komisja Orzekająca zasadnie wskazała, że zagrożenie zniszczenia lub znacznego zabrudzenia odzieży własnej pracownika musi wówczas pozostawać w bezpośrednim związku przyczynowo-skutkowym z wykonywaniem obowiązków pracowniczych. Taki związek nie może sprowadzać się do naturalnego zużycia odzieży w wyniku jej używania przy wykonywaniu typowych czynności obsługowych, administracyjnych, pomocniczych itp.

Główna Komisja Orzekająca nie podzieliła stanowiska odwołującego się, że egzaminatorzy w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego wykonują obowiązki pracownicze w warunkach, w których odzież własna może ulec zniszczeniu lub znacznemu zabrudzeniu. Teza, że jest to konsekwencją charakteru pracy na placu egzaminacyjnym, w środowisku zadymienia spalinami w zróżnicowanych warunkach atmosferycznych nie zasługuje na uwzględnienie. Współczesne pojazdy, właściwie obsługiwane i eksploatowane, nie emitują takiego zadymienia spalinami, które grozi zniszczeniem lub znacznym zabrudzeniem odzieży własnej osoby (egzaminatora) przebywającej wewnątrz pojazdu. Także zróżnicowane warunki atmosferyczne nie tworzą takiego zagrożenia dla odzieży egzaminatorów. Należy domniemywać, że egzaminowanie kandydatów na kierowców nie odbywa się w ekstremalnych warunkach atmosferycznych. Przywołany w zarządzeniach Dyrektora Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego przepis art. 237⁷ § 2 Kodeksu pracy nie może stanowić podstawy do wydatkowania środków publicznych na wypłaty ekwiwalentów za używanie i pranie odzieży własnej dla osób, które nie otrzymują odzieży roboczej, a zostały zatrudnione na stanowiskach administracyjno-biurowych oraz egzaminatorów.

Sygn. akt BDF1/4900/128/129/12/3588

Mając powyższe na uwadze Główna Komisja Orzekająca utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie.