



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2012 r.

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

| | | |
|------------------------|---------------------|--|
| Przewodniczący: | <i>Członek GKO:</i> | Paweł Kryczko |
| Członkowie: | <i>Członek GKO:</i> | Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz (<i>spr.</i>) |
| | <i>Członek GKO:</i> | Piotr Gryska |
| Protokolant: | | Bartosz Głuszko |

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 kwietnia 2012 r. odwołania Obwinionej (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt: KDF-53/97/2011, którym uznano Obwinioną – pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Głównego Księgowego oraz Zastępcy Naczelnika Wydziału Finansowo-Budżetowego Starostwa Powiatu (...) - winną nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, polegającego na tym, że w 2010 r. w Starostwie Powiatowym w (...) nieterminowo przekazywano dochody należne Skarbowi Państwa w miesiącu kwietniu oraz grudniu 2010 roku, w odniesieniu do dochodów sklasyfikowanych:

- 1) w rozdziale 70005, paragrafie 0470 – „Wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości” i tak:

- dochody uzyskane w okresie od 21 marca do 10 kwietnia, w kwocie 8.123,23 zł, zostały odprowadzone w dniu 16 kwietnia 2010 roku, tj. z 1-dniowym opóźnieniem;
- dochody uzyskane w okresie od 21 listopada do 10 grudnia, w kwocie 1.010,94 zł, zostały odprowadzone w dniu 31 grudnia 2010 roku, tj. z 16-dniowym opóźnieniem;
- dochody uzyskane w okresie od 11 do 20 grudnia, w kwocie 2.019,60 zł, zostały odprowadzone w dniu 31 grudnia 2010 roku, tj. z 4-dniowym opóźnieniem;
- dochody uzyskane w okresie od 21 do 31 grudnia, w kwocie 577,70 zł, zostały odprowadzone w dniu 26 maja 2011 roku, tj. z 136-dniowym opóźnieniem,

2) w rozdziale 70005, paragrafie 0920 „Pozostałe odsetki” i tak:

- dochody uzyskane w okresie od 21 lutego do 10 marca, w kwocie 172,08 zł, zostały odprowadzone w dniu 30 września 2010 roku, tj. ze 199-dniowym opóźnieniem;
- dochody uzyskane w okresie od 21 marca do 10 kwietnia, w kwocie 0,02 zł, zostały odprowadzone w dniu 30 września 2010 roku, tj. ze 168-dniowym opóźnieniem;
- dochody uzyskane w okresie od 21 maja do 10 czerwca, w kwocie 27,20 zł, zostały odprowadzone w dniu 10 grudnia 2010 roku, tj. ze 178-dniowym opóźnieniem;
- dochody uzyskane w okresie od 21 czerwca do 10 lipca, w kwocie 9,42 zł, zostały odprowadzone w dniu 23 lipca 2010 roku, tj. z 8-dniowym opóźnieniem.

Powyższym naruszono § 8 obowiązującego do dnia 31 grudnia 2010 r. 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) oraz art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) określający terminy odprowadzania przez jednostki samorządu terytorialnego pobranych dochodów budżetowych na rachunek dochodów Skarbu Państwa.

Odstąpiono od wymierzenia Obwinionej kary i obciążono kosztami postępowania w wysokości 282,27 zł.

1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 ustawy:
 - 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości,
 - 2) uniewinnia Obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 6 pkt 1 ustawy,
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

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Starostwie Powiatowym w (...) zostało skierowane do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach (dalej zwanej RKO) w wyniku kontroli problemowej w zakresie działalności finansowo-gospodarczej w 2010 r., przeprowadzonej w Starostwie przez Wydział Finansów i Budżetu Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego.

W toku kontroli stwierdzono m.in. przypadki nieterminowego i bez należnych odsetek odprowadzania dochodów należnych Skarbowi Państwa, co stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej ustawą).

W zawiadomieniu wskazano, że odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponosi Pan (...) – Starosta (...), jako osoba odpowiedzialna za całość gospodarki finansowej jednostki.

Rzecznik Dyscypliny wszczął postępowanie wyjaśniające w tej sprawie wobec Pani (...) - głównego księgowego i zastępcy naczelnika Wydziału Finansowo-Budżetowego Starostwa Powiatu (...), a następnie skierował do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach (dalej zwanej RKO) wniosek o jej ukaranie.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik przytoczył przepisy art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki, a przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia lub wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.

Rzecznik stwierdził, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego w (...) zakres kompetencji i odpowiedzialności dla Głównego Księgowego Starostwa Powiatowego ustala Skarbnik Powiatu, przy czym kompetencje ustalone dla Pani (...) obejmują wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi i - zgodnie z oświadczeniem

Pani (...) - bierze ona pełną odpowiedzialność za wykonywane przez siebie czynności. W związku z tym Rzecznik uznał, że Obwinionej skutecznie powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

Obwiniona wskazywała, że osobą odpowiedzialną za terminowe przekazywanie dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami była Pani (...), zatrudniona na stanowisku inspektora w Wydziale Finansowo-Budżetowym, jednak - zdaniem Rzecznika - osoba ta nie mogła odpowiadać za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż otrzymała jedynie zakres czynności, który nie może być uznany za powierzenie odpowiedzialności.

Natomiast dla celów potwierdzenia odpowiedzialności Pani (...) Rzecznik przytoczył fragment uzasadnienia jednego z orzeczeń GKO, zgodnie z którym *czynność przekazania dochodów stanowiących dochody Skarbu Państwa jest czynnością o charakterze technicznym, mieszczącą się w zakresie powierzonych skarbnikowi powiatu zadania „wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi”*. Skarbnik powiatu, wykonując te dyspozycje, pełnił tylko pośredniczącą rolę w przekazaniu dochodów. Do wykonania tej czynności skarbnik nie potrzebuje specjalnego przekazania obowiązków i odpowiedzialności, gdyż mieszczą się one w normalnym, zwykłym zakresie zadań powierzonych głównemu księgowemu jednostki.

Rzecznik wniósł o ukaranie pani (...) karą upomnienia, uznając, że naruszenie zostało popełnione nieumyślnie. Obwiniona nie była uprzednio karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zaskarżonym orzeczeniem RKO uznała Obwinioną winną „nieumyślnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie czynu określonego w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na tym, że w 2010 r. w Starostwie Powiatowym w (...) nieterminowo przekazywano dochody należne Skarbowi Państwa”. Dotyczyło to dochodów sklasyfikowanych w rozdziale 70005, w paragrafie 0470 – „Wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości” oraz w paragrafie 0920 „Pozostałe odsetki”. Opóźnienia wynosiły od 1 do 136 dni w zakresie opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (4 przypadki) oraz od 8 do 199 dni w zakresie odsetek (również 4 przypadki).

W uzasadnieniu orzeczenia RKO, powołując się na materiał dowodowy zawarty we wniosku o ukaranie i w dokumentach zgromadzonych w aktach sprawy, stwierdziła, że Obwiniona (...), pełniąca funkcję głównego księgowego oraz zastępcy naczelnika Wydziału Finansowo-Budżetowego Starostwa Powiatu (...), nieterminowo przekazywała dochody należne Skarbowi Państwa w miesiącu kwietniu oraz grudniu 2010 roku.

RKO stwierdziła, że działania te naruszyły § 8 obowiązującego do dnia 31 grudnia 2010 r. 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 oraz przepis art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określający terminy odprowadzania przez jednostki samorządu terytorialnego pobranych dochodów budżetowych na rachunek dochodów Skarbu Państwa.

RKO nie ustosunkowała się do wyjaśnień Obwinionej, dotyczących przypisania obowiązku terminowego przekazywania dochodów budżetowych Pani (...).

Uzasadniając orzeczenie w części dotyczącej uznania Obwinionej winną zarzuconego jej naruszenia dyscypliny finansów publicznych, RKO przytoczyła argumentację Rzecznika, zawartą we wniosku o ukaranie, dotyczącą przepisów art. 4 pkt 3 ustawy o

odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a także cytowany przez Rzecznika fragment uzasadnienia orzeczenia GKO, dotyczący m.in. technicznego charakteru czynności przekazania dochodów stanowiących dochody Skarbu Państwa. W dalszej części uzasadnienia RKO stwierdziła, że Obwiniona, jako główny księgowy jednostki, bezpośrednio nadzoruje pracę Wydziału Finansowo-Budżetowego, a podpisywanie przelewów jest czynnością nie tylko techniczną, ale elementem kontroli bieżącej wszystkich operacji w aspekcie poprawności formalno-rachunkowej i w zakresie zachowania przewidzianych przepisami prawa terminów.

RKO, biorąc pod uwagę fakt, że naruszenie zostało popełnione przez Panią (...) nieumyślnie, a po jego ujawnieniu podjęto działania prewencyjne, odstąpiła od wymierzenia jej kary.

Obwiniona zaskarżyła to orzeczenie w całości i wniosła o jego uchylenie oraz uniewinnienie jej od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniona zarzuciła orzeczeniu błąd w ustaleniach faktycznych, stanowiących podstawę uznania jej odpowiedzialności za zaistniałe naruszenie, poprzez przyjęcie, że powierzono jej obowiązki w zakresie zarzucanego czynu. W ocenie Obwinionej, zebrany przez RKO materiał dowodowy nie daje podstaw do przypisania jej odpowiedzialności w tym zakresie, gdyż przepis art. 4 pkt 3 ustawy stanowi, że odpowiedzialność taką ponoszą pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej lub czynności w przepisach o zamówieniach publicznych. Skuteczne powierzenie pracownikowi obowiązków w zakresie gospodarki finansowej na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych może nastąpić tylko przez kierownika jednostki i tylko w formach wskazanych w tym przepisie, a przyjęcie obowiązków przez pracownika powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia lub wskazania w regulaminie organizacyjnym.

Obwiniona zwróciła uwagę na fakt, że RKO powołała się na regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego w (...), który stanowi, że zakres kompetencji i odpowiedzialności dla Głównego Księgowego Starostwa Powiatowego ustala Skarbnik Powiatu, i przytoczyła jeden z komentarzy do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w którym podkreśla się, że *kierownik jednostki nie może delegować swojego uprawnienia do powierzania obowiązków w zakresie gospodarki finansowej. Powierzenie pracownikom obowiązków przez inną osobę niż kierownik tej jednostki ocenić należy jako czynność wadliwą.*

Obwiniona stwierdziła więc, że w rozpatrywanej sprawie nie nastąpiło powierzenie jej czynności z zakresu gospodarki finansowej spełniające wymogi z art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zatem nie można jej przypisać odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca (dalej zwana GKO), rozpatrując sprawę, dokonała na wstępie - na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy - analizy stanu prawnego z punktu widzenia ewentualnego wpływu wprowadzonych w ustawie w roku bieżącym zmian na sytuację Obwinionej. GKO uznała, że żaden z przepisów obowiązujących w czasie popełnienia naruszenia, mających zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, nie był względniejszy dla Obwinionej, zatem należy stosować ustawę nową.

W świetle art. 4 pkt 3 ustawy (zarówno w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia czynu, jak i w dacie orzekania w I i II instancji) odpowiedzialność tę ponoszą m.in. pracownicy jednostek sektora finansów publicznych, którym powierzono określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

Z kolei art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej może powierzyć pracownikom (w formie imiennego upoważnienia lub wskazania w regulaminie organizacyjnym) kierownik jednostki sektora

finansów publicznych.

W czasie popełnienia czynów objętych wnioskiem o ukaranie Obwiniona pełniła funkcję głównego księgowego i zastępcy naczelnika Wydziału Finansowo-Budżetowego Starostwa Powiatu (...). Regulamin organizacyjny Starostwa przewidywał, że kierownikiem starostwa jest starosta (§ 6), który dokonuje podziału zadań, kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy wicestarostę, urzędującego członka zarządu, sekretarza i skarbnika (§ 7 ust. 3). Skarbnik powiatu, pełniący funkcję naczelnika Wydziału Finansowo-Budżetowego (§ 9 pkt 2), zapewnia realizację polityki finansowej powiatu, wykonując zadania wymienione w § 15 pkt 1 - 10, w tym ustala zakres kompetencji i odpowiedzialności dla Głównego Księgowego Starostwa Powiatowego (§ 15 pkt 10).

W regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatu (...) nie wskazano żadnych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej, powierzanych innym pracownikom, niż skarbnik.

W aktach sprawy nie ma również dokumentu, który spełniałby wymogi imiennego upoważnienia kierownika jednostki (tu: starosty), powierzającego Obwinionej określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Znajdujący się w dokumentacji „Zakres czynności dla Pani (...)” z dnia 31.08.2001r., wraz z aneksem z dnia 3.03.2003r., został ustalony (podpisany) przez Skarbnika Powiatu, z upoważnienia Starosty.

W tej sytuacji podstawowy zarzut odwołania w stosunku do orzeczenia RKO, dotyczący braku skutecznego powierzenia Obwinionej obowiązków w zakresie gospodarki finansowej w trybie art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, należało uznać za słuszny i orzeczenie to uchylić.

Analogiczne stanowisko zajął Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w toku rozprawy przed GKO.

Ponadto GKO zwróciła uwagę na inne nieprawidłowości w postępowaniu organów I instancji. I tak:

Rzecznik dyscypliny:

oceniając zakresy czynności Pani (...) i Pani (...), które były dokumentami o identycznej nazwie i formie, nadanymi przez tą samą osobę i zawierającymi identyczne w treści oświadczenia o przyjęciu odpowiedzialności, w jednym przypadku uznał dokument za właściwą formę powierzenia i przyjęcia obowiązków w zakresie gospodarki finansowej, a w drugim za „jedynie zakres czynności, który nie może być uznany za powierzenie odpowiedzialności”,

- przytoczył fragment uzasadnienia orzeczenia GKO (zgodnie z którym przekazywanie dochodów nie jest czynnością z zakresu reprezentacji jednostki, lecz czynnością o charakterze technicznym, mieszczącą się w zwykłym zakresie obowiązków głównego księgowego jednostki, nie wymagającą specjalnego przekazania obowiązków i odpowiedzialności), wydanego w sprawie dotyczącej przypisania odpowiedzialności albo kierownikowi jednostki albo skarbnikowi jako głównemu księgowemu jednostki samorządu terytorialnego, czyli w zupełnie innym stanie faktycznym i prawnym,
- bezpodstawnie wszczął postępowanie wyjaśniające wobec Obwinionej, a następnie wnioskował o jej ukaranie w sytuacji, gdy przepisy powszechnie obowiązujące wskazywały na odpowiedzialność starosty, a regulacje wewnętrzne jednostki – na odpowiedzialność skarbnika powiatu.

RKO:

nie dokonała pełnej oceny stanu faktycznego, w tym nie odniosła się do kwestii dat popełnienia poszczególnych czynów oraz obecności w pracy w tym czasie poszczególnych osób i ich wzajemnych zastępstw,

- nie wskazała naruszonych przepisów prawa materialnego w sentencji orzeczenia, a w uzasadnieniu (podobnie jak w części orzeczenia dotyczącej czynów zarzucanych przez

Rzecznika) wymieniła je łącznie - bez zaznaczenia, który z przepisów obowiązywał w dacie popełnienia czynu, a który w dacie orzekania - i nie przeanalizowała skutków zmiany przepisów z dniem 1 stycznia 2011r.,

- nie wskazała w uzasadnieniu orzeczenia własnej oceny przyczyn przypisania winy i odpowiedzialności Obwinionej, Pani (...) (wywód w tej sprawie rozpoczyna się od słów „w ocenie rzecznika dyscypliny finansów publicznych” i stanowi dokładne powtórzenie odnośnego fragmentu z wniosku o ukaranie).

Żaden z ww. organów, mimo przyjęcia zakresu czynności Obwinionej za podstawę postawienia jej zarzutów oraz przypisania winy i odpowiedzialności, nie poddał tego dokumentu ocenie pod względem jego ważności (zakres czynności pani (...) został ustalony w 2001 r. i aneksowany w 2003 r.) i zgodności z wymogami dotyczącymi powierzenia obowiązków w zakresie gospodarki finansowej, wynikającymi z przepisów art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła jak w sentencji.