



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 22 stycznia 2015 r.

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

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

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 22 stycznia 2015 r., odwołania wniesionego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionej (...) (...) – pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Powiatowo-Miejskiej Biblioteki Publicznej (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z 19 sierpnia 2014 r. sygn. akt KDF-53/20//2014, którym Komisja Orzekająca I instancji, uniewinniła Panią (...) od popełnienia czynu, określonego w art. 14 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieopłaceniu w terminie przez Powiatowo-Miejską Bibliotekę Publiczną w (...) w 2013 roku składek na ubezpieczenie społeczne, tj.:

- za miesiąc luty 2013 r. w kwocie 14.555,24 zł zapłacono w dniu 28.03.2013 r.,
 - za miesiąc marzec 2013 r. w kwocie 14.590,86 zł zapłacono w dniu 27.05.2013 r.,
 - za miesiąc kwiecień 2013 r. w kwocie 14.760,83 zł zapłacono w dniu 7.06.2013 r.,
 - za miesiąc maj 2013 r. w kwocie 14.907,05 zł zapłacono w dniu 10.07.2013 r.,
 - za miesiąc czerwiec 2013 r. w kwocie 14.675,12 zł zapłacono w dniu 8.08.2013 r.
 - za miesiąc lipiec 2013 r. w kwocie 14.218,28 zł zapłacono w dniu 12.09.2013 r.,
- czym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. Nr 1442 z późn. zm.), zgodnie z którym składki na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń pracowników za dany miesiąc odprowadzane są nie później niż do 15 dnia następnego miesiąca, oraz orzekła, że koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

na podstawie art. 147 ust. 1 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) 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

Rozpatrując sprawę GKO ustaliła, co następuje.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach orzeczeniem z dnia 19 sierpnia 2014 r., po przeprowadzeniu rozprawy, uniewinniła Panią (...), Dyrektora Powiatowo-Miejskiej Biblioteki Publicznej (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 14 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieopłaceniu w terminie przez kierowaną przez nią jednostkę składek na ubezpieczenie społeczne. Komisja ustaliła, iż Biblioteka Publiczna (...) nie opłaciła w terminie składek na ubezpieczenie społeczne:

- za miesiąc luty 2013 r. w kwocie 14.555,24 zł
- za miesiąc marzec 2013 r. w kwocie 14.590,86 zł
- za miesiąc kwiecień 2013 r. w kwocie 14.760,83 zł
- za miesiąc maj 2013 r. w kwocie 14.907,05 zł
- za miesiąc czerwiec 2013 r. w kwocie 14.675,12 zł
- za miesiąc lipiec 2013 r. w kwocie 14.218,28 zł.

Komisja wskazała również, że składki za poszczególne miesiące powinny być odprowadzane nie później niż do 15 dnia następnego miesiąca oraz daty, w których – z opóźnieniem - uregulowano wymienione wyżej składki.

Na podstawie ustaleń faktycznych Komisja stwierdziła, że samo naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie określonym w art. 14 pkt 1 ustawy miało miejsce. Uznała jednak, iż nie można przypisać Obwinionej winy za tak określone naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja podkreśliła, że jej zdaniem, w odniesieniu do sytuacji w jakiej nagle znalazła się Obwiniona, trudno jest wskazać działania, których podjęcie przez Obwinioną spowodowałyby, że do naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie doszłoby. Przyczyną nieuregulowania składek w terminie były bowiem opóźnienia w przekazywaniu Bibliotece dotacji podmiotowej przez Gminę (...). Ponadto dotacja ta była przekazywana w niepełnej wysokości. Zgromadzony materiał dowodowy potwierdza, iż Biblioteka otrzymywała dotację

podmiotową w ratach niższych od planowanych. W tym stanie faktycznym aby opłacić składki ZUS w terminie Obwiniona musiałaby zaniechać wypłaty wynagrodzeń pracownikom co, w przekonaniu Komisji, trudno byłoby uznać za prawidłowe.

Od powyższego orzeczenia odwołanie na niekorzyść Obwinionej złożył Rzecznik I instancji. W jego ocenie, RKO nie miała podstaw do uniewinnienia Obwinionej i źle oceniła stan faktyczny. Rzecznik zauważył, iż dotacje za 2013 r., mimo, iż wpływały nieterminowo to jednak wpływały. W przekonaniu Rzecznika wpływające dotacje były blokowane na wynagrodzenia. Rzecznik zauważył, iż RKO nie wskazała jakie czynności Obwinionej wzięła pod uwagę, które mogłyby świadczyć o „dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonywanie obowiązków”. Zdaniem Rzecznika, ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, iż jednostka nie podejmowała żadnych kroków zmierzających do oszczędności, a także nie składała zapotrzebowania na środki finansowe celem regulowania zobowiązań. W przekonaniu Rzecznika z wyjaśnień Obwinionej wynika, że miała możliwości legalnego zachowania. Jego zdaniem, powinna w pierwszej kolejności uregulować płatności wymagalne, tj. składki na ubezpieczenia społeczne, a nie „blokować” środki na wynagrodzenia. Zdaniem Rzecznika z analizy wpływów dotacji wynika, że pozwalały na terminową zapłatę składek ZUS a także wynagrodzeń. W uzasadnieniu odwołania Rzecznik przytoczył również orzeczenia GKO, w których sformułowano tezę, iż trudna sytuacja finansowa jednostki nie zwalnia z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto Rzecznik wskazał, że niezrozumiałe jest stwierdzenie Komisji (cyt.: „choć samo naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie określonym w art. 14 pkt 1 ustawy (...) miało miejsce, to jednak (...) mimo, że była w tym czasie kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych zarzuconego jej naruszenia nie popełniła”). W stwierdzeniu tym – zdaniem Rzecznika – występuje swoista sprzeczność uznająca czyn Obwinionej a następnie wskazanie art. 78 ust. 1 pkt 2 jako podstawy prawnej do uniewinnienia, w sytuacji, kiedy zgromadzony materiał dowodowy wskazywał, iż Obwiniona środki na dokonanie terminowych wpłat na składki posiadała, a do czego nie odniosła się Komisja Orzekająca wskazując jedynie ogólnie na społeczny wymiar działań Obwinionej.

W konsekwencji Rzecznik uznał, że nie zachodziły żadne przesłanki wyłączające winę Obwinionej. Mając na uwadze powyższe Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W trakcie rozprawy przed GKO Zastępca Głównego Rzecznika poparła odwołanie. Wskazała, iż działania Obwinionej wskazują, że nie dochowała staranności wymaganej od osób piastujących kierownicze stanowiska w sektorze finansów publicznych. Zdaniem Zastępcy Głównego Rzecznika Obwiniona powinna wcześniej podjąć działania mające na celu ograniczenie negatywnych skutków nieuregulowania w terminie składek na ubezpieczenie społeczne.

GKO zważyła, co następuje.

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Komisja I instancji prawidłowo uznała, że nie można w okolicznościach niniejszej sprawy przypisać Obwinionej winy. W konsekwencji, uwzględniając art. 19 ust. 2 ustawy, należy stwierdzić, że Obwiniona nie może ponieść odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jest poza sporem, iż winę można przypisać wówczas, gdy sprawca miał możliwość zachowania zgodnego z prawem,

jednakże nie zastosował się do obowiązującej normy prawnej. Obwinionej zarzucono popełnienie czynu określonego w art. 14 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieopłacenie w terminie składek na ubezpieczenia społeczne albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia. Naruszenie to miało miejsce w kierowanej przez Obwinioną Powiatowo-Miejskiej Bibliotece Publicznej (...). Przypisanie winy za to naruszenie Obwinionej wymagało wskazania, że Obwiniona mając możliwość opłacenia wymienionych wyżej składek tego nie uczyniła. Tymczasem zgromadzony materiał dowodowy nie zawiera ani jednego dowodu wskazującego, że Obwiniona dysponując środkami publicznymi (w znaczeniu ich posiadania na rachunku bankowym) nie wykorzystwała tych środków na opłacenie w terminie składek na ubezpieczenie społeczne. Rzecznik Dyscypliny I instancji nie przeprowadził analizy wpływów i wydatków Biblioteki i nie wykazał, że Obwiniona miała możliwość zachowania zgodnego z obowiązującymi przepisami dotyczącymi opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne. Zgromadzony materiał dowodowy wskazuje natomiast, że Prezydent Miasta (...) naruszył uchwałę budżetową na rok 2013 nie przekazując Bibliotece dotacji podmiotowej w wysokości i terminach określonych w tej uchwale. Tym samym plan finansowy kierowanej przez Obwinioną jednostki – w pełni zgodny z uchwałą budżetową Miasta na rok 2013 – nie został wykonany zarówno po stronie dochodów jak i wydatków, przy czym Obwiniona nie miała na to żadnego wpływu. Należy podkreślić, że źródłem pokrycia zobowiązań Biblioteki była prawie wyłącznie owa dotacja. Biblioteka z racji charakteru prowadzonej działalności nie mogła uzyskać przychodów, które mogły stanowić pokrycie jej wydatków. Nie można więc było oczekiwać, że w trudnej sytuacji finansowej Obwiniona podejmie skuteczne działania w celu pozyskania dodatkowych przychodów. Podkreślić należy, że Rzecznik I instancji nie wskazuje na jakiegokolwiek zachowania Obwinionej, które mogłoby przynieść kierowanej przez nią jednostce dodatkowe środki pieniężne. Mając na uwadze powyższe, w przekonaniu GKO, jedyną przyczyną nieopłacenia w terminie przez Obwinioną składek na ubezpieczenia społeczne było naruszenie przez Prezydenta Miasta uchwały budżetowej Miasta na rok 2013, określającej wysokość dotacji podmiotowej na rzecz Biblioteki. To działanie Prezydenta Miasta uniemożliwiło Obwinionej realizację zobowiązań nałożonych na kierowaną przez nią jednostkę. W tym stanie rzeczy nie sposób uznać, iż Obwinionej można przypisać winę za nieuregulowanie w terminie składek na ubezpieczenia społeczne.

W sytuacji, w której Obwiniona otrzymała dotację pozwalającą na wykonanie tylko części zobowiązań jednostki, przy braku możliwości pozyskania środków z własnej działalności, jest zrozumiałe, iż musiała ustalić hierarchię realizowanych zobowiązań. W przekonaniu GKO Obwiniona prawidłowo uznała, że wynagrodzenia pracowników zajmują w tej hierarchii wyższe miejsce niż składki na ubezpieczenia społeczne. Niewypłacenie wynagrodzeń pracownikom w prawidłowej wysokości mogło narazić jednostkę na znacznie poważniejsze konsekwencje finansowe niż nieopłacenie składek na ubezpieczenia społeczne. Zgodne z prawem roszczenia pracownicze podlegają szczególnej ochronie prawnej i trafnie Obwiniona dążyła do ich zaspokojenia w terminie.

Należy także zauważyć, że Prezydent Miasta (...) nie zawiadomił Obwinionej, iż nie będzie wykonywał obowiązującej uchwały budżetowej na rok 2013 i w konsekwencji Biblioteka nie otrzyma należnej jej z mocy tej uchwały dotacji. Prezydent Miasta nie przesłał też Obwinionej nowego harmonogramu określającego wysokość dotacji i terminów jej

przekazywania. Oznacza to, że Obwiniona miała pełne podstawy oczekiwać, że Biblioteka otrzyma dotację i ureguluje wszystkie swoje zobowiązania zgodnie z przyjętym planem finansowym. Przekonanie Rzecznika, iż już pierwsze wpłacenie dotacji w niższej od należnej wysokości obligowało Obwinioną do podjęcia starań w ZUS o rozłożenie zaległości na raty i uzyskanie ulgi w spłacie składek na ubezpieczenia społeczne nie zasługuje na uwzględnienie. Wszak Obwiniona nie miała powodów przypuszczać, że opóźnienia we wpłacie dotacji oraz zaniżenie jej wysokości będzie miało stały charakter. W tych okolicznościach złożenie wniosku do ZUS w listopadzie 2013 r. o rozłożenie na raty należności z tytułu składek nie wydaje się szczególnie opóźnione. Podkreślić także należy, że działania mające na celu ograniczenie skutków braku możliwości opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne są okolicznościami, które – stosownie do art. 36 ust. 2 pkt 3 ustawy – wpływają na wymiar kary. Zgodnie z powołanym przepisem jako okoliczności łagodzące można uwzględnić przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub podjęcie o to starań. Przepis ten mógłby ewentualnie znaleźć w niniejszej sprawie zastosowanie gdyby Obwinionej można było przypisać winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zawarty w odwołaniu zarzut, zgodnie z którym Obwiniona zamiast opłacić wymagalne składki na ubezpieczenie społeczne „blokowała” środki na wynagrodzenia pracowników ma charakter ogólny i nie został poparty choćby jednym przykładem. Stawiając taki zarzut obowiązkiem Rzecznika było podanie okoliczności, w których doszło do tego „blokowania”. Uszczegółowienie tego zarzutu (podanie dat, kwot dotacji, kwot składek, kwot wynagrodzeń) było niezbędne dla umożliwienia Obwinionej obrony przed tym zarzutem. Jest bowiem oczywiste, że ocena działań Obwinionej jest zależna od oceny, czy po opłaceniu składek (w dniu otrzymania dotacji) Obwiniona mogła uregulować wynagrodzenia pracowników w przewidzianej prawem wysokości należne kilka dni po otrzymaniu tej dotacji. Tylko pozytywna odpowiedź na tak postawione pytanie uprawniałaby do uznania zarzutu Rzecznika za zasadny. Ze zgromadzonego przez Rzecznika materiału dowodowego nie wynika jednak, że taka sytuacja miała miejsce choćby w jednym miesiącu.

Mając na uwadze powyższe GKO uznała, że zaskarżone orzeczenie jest zgodne z prawem i w konsekwencji orzekła, jak w sentencji.