



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 14 czerwca 2012 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Ireneusz Piasecki
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasąznik (<i>spr.</i>)
	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 czerwca 2012 r. odwołania Obrońcy Obwinionej (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie z dnia 20 lutego 2012 r., nr RKO.5011.39.2912, którym uznano Obwinioną (...), pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...) Neuropsychiatrii i Rehabilitacji (...) w (...), winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego art. 14 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, polegającego na nieopłaceniu w terminie niżej wymienionych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, ponieważ wpłat tych dokonano w dniu 5 grudnia 2008 r., a:

- wpłata za czerwiec 2007 r. w kwocie 25.335 zł powinna być przekazana do dnia 20.07.2007 r.,
- wpłata za sierpień 2007 r. w kwocie 24.971 zł powinna być przekazana do dnia 20.09.2007 r.,

- wpłata za wrzesień 2007 r. w kwocie 21.953 zł powinna być przekazana do dnia 22.10.2007 r. (20.10.2007 r. to sobota),
- wpłata za październik 2007 r. w kwocie 22.065 zł powinna być przekazana do dnia 20.11.2007 r.,
- wpłata za listopad 2007 r. w kwocie 22.143 zł powinna być przekazana do dnia 20.12.2007 r.,
- wpłata za grudzień 2007 r. w kwocie 21.969 zł powinna być przekazana do dnia 21.01.2008 r. (20.01.2008 r. to niedziela),

powyższym naruszyła art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych

oraz wymierzono Obwinionej karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy uchyła orzeczenie w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Marszałek Województwa Mazowieckiego pismem z 24 czerwca 2008 r. zawiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, że w wyniku kontroli przeprowadzonej w (...) Neuropsychiatrii i Rehabilitacji (...) w (...), stwierdzono okoliczności wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

24 lutego 2010 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie wszczęła postępowanie wyjaśniające w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec p(...) - pełniącej funkcję Dyrektora (...) Neuropsychiatrii i Rehabilitacji (...) w (...) - określonego w art. 14 pkt 5 ustawy z dnia 17

grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą.

W wyniku analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych złożyła do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie, wniosek o ukaranie sporządzony 25 maja 2010 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniosła o uznanie (...) - pełniącej funkcję w czasie zarzucanych czynów - Dyrektora (...) Neuropsychiatrii i Rehabilitacji (...) w (...), za odpowiedzialną - na zasadach określonych w art. 19 ust. 2 ustawy - za umyślne naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 5 ustawy, polegające na nieterminowym przekazaniu niżej wymienionych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, ponieważ wpłat tych dokonano 5 grudnia 2008 r. a:

a/ wpłata za czerwiec 2007 r. w kwocie 25.335 zł powinna być przekazana do dnia 20 lipca 2007 r.,

b/ wpłata za lipiec 2007 r. w kwocie 25.236 zł powinna być przekazana do dnia 20 sierpnia 2007 r.,

c/ wpłata za sierpień 2007 r. w kwocie 24.971 zł powinna być przekazana do dnia 20 września 2007 r.,

d/ wpłata za wrzesień 2007 r. w kwocie 21.953 zł powinna być przekazana do dnia 22 października 2007 r. (20.10.2007 r. - sobota),

e /wpłata za październik 2007 r. w kwocie 22.065 zł powinna być przekazana do dnia 20 listopada 2007 r.,

f/ wpłata za listopad 2007 r. w kwocie 22.143 zł powinna być przekazana do dnia 20 grudnia 2007 r.,

g/ wpłata za grudzień 2007 r. w kwocie 21.969 zł powinna być przekazana do dnia 21 stycznia 2008 r. (20.01.2008 r. - niedziela),

co stanowi naruszenie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie, w wyniku rozpoznania, w dniach: 16 sierpnia 2010 r., 28 lutego, 25 sierpnia i 1 grudnia 2011 r. oraz 20 lutego 2012 r. na

rozprawie, zarzutów zawartych w złożonym przez Zastępcę Rzecznika wniosku o ukaranie, uznała (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieopłaceniu w terminie niżej wymienionych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, ponieważ wpłat tych dokonano 5 grudnia 2008r. a:

a/ wpłata za czerwiec 2007 r. w kwocie 25.335 zł powinna być przekazana do dnia 20 lipca 2007 r.,

b/ wpłata za sierpień 2007 r. w kwocie 24.971 zł powinna być przekazana do dnia 20 września 2007 r.,

c/ wpłata za wrzesień 2007 r. w kwocie 21.953 zł powinna być przekazana do dnia 22 października 2007 r. (20.10.2007 r. - sobota),

d/ wpłata za październik 2007 r. w kwocie 22.065 zł powinna być przekazana do dnia 20 listopada 2007 r.,

e/ wpłata za listopad 2007 r. w kwocie 22.143 zł powinna być przekazana do dnia 20 grudnia 2007 r.,

f/ wpłata za grudzień 2007 r. w kwocie 21.969 zł powinna być przekazana do dnia 21 stycznia 2008 r. (20.01.2008 r. - niedziela).

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, iż Obwiniona powyższym naruszyła art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu obowiązującego w czasie popełnienia czynów i w czasie orzekania art. 14 pkt 5 ustawy.

Za powyższe na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 37 ustawy, Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia.

Tym samym orzeczeniem Komisja uniewinniła Obwinioną od zarzutu popełnienia czynu, polegającego na nieuregulowaniu wpłat na PFRON za lipiec 2007 r., ponieważ w czasie zaistnienia tego czynu Obwiniona przebywała na urlopie wypoczynkowym i nie można przypisać Jej odpowiedzialności za to naruszenie.

W uzasadnieniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca wskazała m.in., że nieterminowe regulowanie zobowiązań miało miejsce w dłuższym okresie czasu, nie były to zaniechania jednorazowe, a kwoty zobowiązań mieściły się w stanach środków finansowych. Obowiązkiem ustawowym Obwinionej, co wynika przytoczonych wcześniej przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnienia osób niepełnosprawnych było

terminowe regulowanie wszystkich powstałych zobowiązań. Niewypełnienie tych obowiązków skutkowało powstaniem odsetek, które zostały zapłacone i podwyższyły koszty placówki, chociaż uprzednio i tak zobowiązania zostały zapłacone, w efekcie czego sytuacja finansowa jednostki ulegała pogorszeniu. Dlatego też, w stwierdzonym stanie faktycznym, przy dołożeniu należytej staranności w bieżącym monitorowaniu i analizie istniejących zobowiązań, Obwiniona mogła zobowiązania regulować sukcesywnie w terminach wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących a tym samym nie dopuścić do naruszenia dyscypliny finansów publicznych i powstania dodatkowych kosztów w postaci odsetek, czy też opłaty prolongacyjnej. Obwiniona w toku przeprowadzonej kontroli oraz w toku postępowania wyjaśniającego wskazywała, że wpłaty na PFRON nie były odprowadzane z powodu trudnej sytuacji finansowej. Zmienił się sposób rozliczania wykonanych świadczeń zdrowotnych na niekorzystny dla jednostki, ponieważ rozliczenie możliwe było dopiero po zakończonym kwartale. Działalność (...) finansowana była ze środków wypracowanych w ramach kontraktu zawartego z NFZ, środki nie wystarczały na bieżące funkcjonowanie jednostki. Jednostce brakowało ok. 200.000 zł. miesięcznie, co powodowało narastanie niepłaconych zobowiązań i naliczanie odsetek. Brak ten wynikał głównie ze źle finansowanych kontraktów z NFZ. W pierwszej kolejności regulowane były zobowiązania wobec pracowników, ZUS i US a na regulowanie pozostałych zobowiązań niestarczało środków. Jednostka prowadziła bardzo oszczędny tryb wydawania środków finansowych, dokonywała redukcje zbędnych etatów, łączyła oddziały nierentowne, mimo tego brak środków ciągle uniemożliwiał zbilansowanie przychodów i kosztów. Zdaniem Obwinionej jej postępowanie było podyktowane dobrem kierowanej jednostki i nie miała możliwości innego wyboru. Obwiniona wskazywała także, że niezapłacone w terminach składki – do maja 2007 r. – zostały umorzone. W odniesieniu do składek za kolejne miesiące (czerwiec, lipiec) odmówiono takiego umorzenia.

Komisja Orzekająca I instancji odnosząc się do złożonych przez Obwinioną wyjaśnień podkreśliła, że wskazane przez Nią okoliczności nie zwalniają Jej z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny Finansów publicznych. Obowiązek terminowego dokonywania wpłat na PFRON, to obowiązek ustawowy, który w odniesieniu do zarzuconych czynów nie został wypełniony. Wyjaśnienia Obwinionej nie usprawiedliwiają nieterminowego dokonywania wpłat w tak długim czasie, w okolicznościach, gdy na rachunkach bankowych jednostki pozostawały środki pozwalające na terminowe płacenie zobowiązań. Zdaniem Komisji Orzekającej I nie ma także podstaw do zastosowania art. 28 ustawy i przyjęcia, że stopień

szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy oraz niedochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Od wyżej opisanego orzeczenia, odwołanie złożyła obrońca Obwinionej, w zakresie przypisania jej odpowiedzialności, wymierzenia kary upomnienia oraz obciążenia kosztami postępowania.

Zarzuciła zaskarżonemu orzeczeniu:

1. naruszenie przepisu art. 19 ust. 2 ustawy, poprzez przyjęcie, iż Obwinionej w okresie wskazanym we wniosku o ukaranie można przypisać winę naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającą na nieterminowym dokonaniu wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
2. naruszenie przepisu art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust.1 ustawy, poprzez niezastosowanie art. 78 ust. 1 pkt 2 ustawy i następnie przyjęcie, iż w czasie zarzuczanych Obwinionej czynów można przypisać jej winę.

Obrońca wniosła o uniewinnienie Obwinionej oraz nieobciążanie Jej kosztami postępowania.

W uzasadnieniu odwołania podkreśliła m.in., iż:

1. Obwiniona czyniła skuteczne starania o uzyskanie pomocy publicznej i za to została ukarana;
2. kwoty pozostające na rachunku bankowym przeznaczone były na płace dla pracowników, wpłaty do ZUS, spłaty zobowiązań wobec Urzędu Skarbowego. Obwiniona wypełniała, tym samym swoje obowiązki w sposób należyty, mając na uwadze w pierwszej kolejności dobro Szpitala i pacjentów;
3. nie bez znaczenia jest fakt, że (...) Neuropsychiatrii i Rehabilitacji (...) otrzymywało zbyt małe środki finansowe z kontraktów z NFZ oraz to, że środki te Szpital otrzymywał z opóźnieniem, co znacząco wpływało na terminowość regulowania zobowiązań;
4. Obwinionej nie można przypisać winy bez wskazania możliwości innego zachowania, które nie naruszałoby dyscyplinę finansów publicznych;
5. nie doszło do uszczuplenia finansów publicznych, gdyż przedmiotowe wpłaty, pomimo opóźnienia zostały wpłacone na rzecz PEFRON wraz z odpowiednimi odsetkami. Jednocześnie zdaniem Obwinionej kwota odsetek była na tyle niewielka, iż nie można mówić o uszczupieniu finansów kierowanej przez nią jednostki. Zapłacone odsetki nie przekraczały kwoty określonej zgodnie z art. 26 ustawy, warunkującej zaistnienie czynu;

6. Obwiniona dołożyła wszelkich starań w celu zapewnienia prawidłowego trybu postępowania i zachowania wymaganych prawem, m.in. podejmowała starania o rozłożenie należności na raty;
7. zdaniem Obwinionej o popełnieniu przewinienia można by mówić, gdyby Szpital miał środki finansowe a nie dokonywał stosownych opłat.

Główna Komisja Orzekająca, rozpoznając niniejszą sprawę, uznała co następuje.

Stosownie do treści art. 24 ustawy, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy.

Z dniem 11 lutego 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw. Ze znowelizowanej treści przepisu art. 14 pkt 5 ustawy wynika, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych - albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia.

Analizując te dwa stany prawne (przed i po nowelizacji), stwierdzić należy, że są one podobne i nie występują okoliczności pozwalające na uznanie, że stan prawny obowiązujący w czasie popełnienia zarzucanych czynów był względniejszy dla Obwinionej, stąd też GKO orzekła w oparciu o przepisy obowiązujące w dacie orzekania.

W ocenie GKO, bezsporne jest, że doszło do nieopłacenia w terminie wskazanych w zaskarżonym orzeczeniu wpłat na PFRON. Rozważenia wymaga natomiast, czy Obwinionej można przypisać winę.

Zgodnie z art. 19 ustawy - odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Ustalenie winy w momencie popełnienia czynu ma podstawowe znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi bowiem warunek tej odpowiedzialności. W ocenie GKO, wina warunkuje bowiem istnienie samego

naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Brak winy prowadzi natomiast do stwierdzenia, iż nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a tym samym nie można pociągnąć sprawcy do odpowiedzialności. Regionalna Komisja Orzekająca na etapie rozpatrywania sprawy nie odniosła się w sposób szczegółowy do kwestii winy. W uzasadnieniu do orzeczenia stwierdziła jedynie, iż (...) Neuropsychiatrii i Rehabilitacji (...) w (...) posiadało „na rachunku bankowym znaczne środki finansowe w datach upływu terminu na ich uregulowanie (...). Potwierdzają to dowody z dokumentów, tj. salda posiadanych środków na rachunkach bankowych w 2007 r. i 2008 r. oraz zestawienie wyciągów bankowych obrazujące stan środków finansowych na poszczególne dni przedstawionych zarzutów”. Do kwestii tej nie odniósł się również na etapie prowadzonego postępowania Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie jak również Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Zdaniem GKO, analiza zebranych w sprawie dowodów, w zakresie przypisania Obwinionej winy, była niewystarczająca. Regionalna Komisja Orzekająca nie wykazała, że zostały spełnione przesłanki wynikające ze znowelizowanego art. 19 ustawy. W rozpatrywanej sprawie nie wykazano, czy Obwiniona w przedmiotowym stanie faktycznym miała możliwość innego zachowania się, czy mogła podjąć działania, które pozwoliłyby na regulowanie płatności w terminie. Jeśli bowiem okazałoby się, że w danych okolicznościach Obwiniona nie miała innej możliwości zachowania się, to pomimo obiektywnego stwierdzenia popełnienia czynu zabronionego nie będzie można przypisać jej winy (por. Lipiec L. „Komentarz do ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – komentarz do art. 19). Dlatego też kwestia ta – zdaniem GKO – powinna być przedmiotem badania ze strony Komisji Orzekającej I instancji.

W szczególności Komisja Orzekająca I instancji powinna przeanalizować okres, w którym nieterminowo regulowane były wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (uzupełniając w razie potrzeby materiał dowodowy) i ustalić:

1. czy były dokonywane wydatki o charakterze fakultatywnym - jeżeli tak, to w jakiej wysokości,
2. jak kształtowały się wydatki związane z działalnością operacyjną, w tym zużycia materiałów (leków, żywności, sprzętu jednorazowego), energii (elektrycznej, cieplnej), usług remontowych i transportowych,

3. na jakim poziomie kształtowały się podatki i opłaty, wydatki na wynagrodzenia ze stosunku pracy, z umów zlecenia i o dzieło, wydatki na podróże służbowe,
4. jak kształtowały się zobowiązania, w tym z tytułu kredytów i pożyczek, zobowiązania wymagalne,
5. czy były ponoszone wydatki inwestycyjne,
6. jak kształtowały się należności,
7. na jakim poziomie utrzymywany był stan zapasów,
8. w jakich terminach były dokonywane płatności,
9. jakie należności miały pierwszeństwo lub nie, w stosunku do nieopłaconych składek PFRON,
10. jak kształtowały się przychody, wydatki m.in. związane z działalnością operacyjną, wydatki na wynagrodzenia w porównaniu do okresów ubiegłych.

Na tej podstawie Komisja Orzekająca I instancji, powinna dokonać porównania ponoszonych wydatków jak i osiągniętych przychodów i wskazać, czy w analizowanym okresie były realizowane wydatki, które mogły być ponoszone w innym terminie, bądź np. nie musiały być z różnych względów ponoszone. Analiza ta powinna umożliwić wykazanie, czy wydatki były zharmonizowane z dochodami i były dokonywane terminowo oraz, czy Obwiniona znając terminy płatności zobowiązań szpitala miała możliwość dokonywania wydatków jednostki w taki sposób, by zapewnić terminowe regulowanie zobowiązań. Dopiero taka analiza pozwoli - zdaniem GKO - na wyjaśnienie, czy w opisanych okolicznościach, Obwiniona miała albo nie miała możliwości zachowania się, które nie naruszałoby prawa i nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Mając na uwadze powyższe Główna Komisja Orzekająca orzekła jak w sentencji.