



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 21 lutego 2013 r.

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

| | | |
|------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| Przewodniczący: | <i>Zastępca Przewodniczącego</i> | Wojciech Robaczyński |
| | <i>GKO:</i> | |
| Członkowie: | <i>Członek GKO:</i> | Maria Karlikowska (spr.) |
| | <i>Członek GKO:</i> | Artur Walasik |
| Protokolant: | | <i>Hanna Kąkol</i> |

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 lutego 2013 r. odwołania wniesionego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) na niekorzyść Obwinionego (...) zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt: RIO-KO-25/2012, którym uniewinniono Obwinionego (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w **art. 15** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168) - zwanej dalej także ustawą, polegającego – według określenia wskazanego we wniosku o ukaranie - na zwiększeniu z dniem 2 stycznia 2012 r. wynagrodzeń pięciu pracowników zatrudnionych w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w (...), w wyniku czego plan wydatków budżetowych przewidzianych na wypłatę wynagrodzeń wszystkich pracowników jednostki budżetowej (§ 4010) ustalony na 2012 r. został przekroczony ogółem o 29 326,44 zł, co było niezgodne z

art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...).

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 20 września 2012 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (sygn. akt RIO-KO-25/2012) uniewinniła Pana (...) - w czasie popełnienia czynu Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w (...) – od zarzutu popełnienia w dniu 12.01.2012 r. naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (dalej uondfp) poprzez „zwiększenie w dniu 12 stycznia 2012 r. wynagrodzeń pięciu pracowników zatrudnionych w MOPS w (...), w wyniku czego plan wydatków budżetowych przewidzianych na wypłatę wynagrodzeń wszystkich pracowników jednostki budżetowej (§ 4010) ustalony na 2012 r. został przekroczony ogółem o 29326,44 zł, co było niezgodne z art. 261 ustawy o finansach publicznych”.

Postępowanie wyjaśniające w tej sprawie zostało wszczęte 5 czerwca 2012 r., po otrzymaniu przez Rzecznika Dyscyplin Finansów Publicznych zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w MOPS w (...) (z 16 lutego 2012 r.) od Burmistrza (...). Po jego przeprowadzeniu Rzecznik złożył w dniu 14 czerwca 2012 r. wniosek o ukaranie Pana (...) za popełnienie wyżej wskazanego czynu karą upomnienia. Regionalna Komisja Orzekająca, po przeprowadzeniu rozprawy w dniach 25 lipca i 20 września 2012 r. ustaliła, że Obwiniony z dniem 2 stycznia 2012 r. zwiększył wynagrodzenia pięciu pracowników zatrudnionych w MOPS, w wyniku czego plan wydatków na wynagrodzenia, na 2012 r. (§

4010) został przekroczony ogółem o 29326,44 zł. W tym czasie obowiązywały w Gminie dodatkowe ograniczenia zaciągania zobowiązań przez jednostki budżetowe, wprowadzone na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wynikające z zarządzenia Burmistrza nr 73/2011 z dnia 19 sierpnia 2011 r. oraz z załącznika planu finansowego MOPS na 2012 r.

W uchwale budżetowej na 2012 r. wydatki na wynagrodzenia osobowe w MOPS zaplanowano na 1258 420 zł.

Obwiniony tłumaczył, że dokonana przez niego podwyżka wynagrodzeń była uzasadniona wkładem pracy pracowników, których dotyczyła i że mieściła się w planie finansowym. Planowane na wypłatę wynagrodzeń w 2012 r. środki nie były bowiem mniejsze niż zaplanowane na 2011 r., a w 2011 r. planowane środki nie zostały wykorzystane w całości (zostało 39 000 zł), a przy tym przez okres 4-5 miesięcy nie będzie powołany dyrektor MOPS i w związku z tym nie zostaną wydane środki na jego wynagrodzenie, co pozwoli sfinansować podwyżki w ramach planu.

Po rozpatrzeniu sprawy Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że czyn Obwinionego nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż w katalogu naruszeń określony w uondfp czyn taki nie został wymieniony. Naruszenie określone w art. 15 uondfp obejmuje zaciąganie zobowiązań na podstawie umów cywilnych na kwoty przekraczające plan finansowy jednostki, a taka sytuacja nie miała w rozpatrywanej sprawie miejsca. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, zobowiązania wprawdzie powstały, ale samo istnienie zobowiązań nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Przy tym nie nastąpiło również przekroczenie wydatków w paragrafie 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników. Ostatecznie Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że stan faktyczny w rozpatrywanej sprawie nie wyczerpuje znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 15 uondfp i uniewinniła Obwinionego.

Powyższe orzeczenie zaskarżył Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych (pismo z dnia 24 października 2012 r.) na niekorzyść Obwinionego, zarzucając mu obrazę art. 15 uondfp i żądając jego uchylecia oraz uznania Obwinionego winnym zarzucanego mu czynu i ukarania go karą upomnienia. Rzecznik podkreślił, że jego zdaniem zaciąganie zobowiązań pieniężnych wiąże się z dokonywaniem czynności, których skutkiem jest konieczność dokonania płatności (poniesienia wydatku) w określonym terminie, a jedną z powszechnych form zaciągania zobowiązań w praktyce działania jednostki sektora finansów publicznych jest

zawarcie z pracownikiem umowy o pracę. W umowie tej pracodawca zobowiązuje się do zapłaty określonej kwoty za czynności wykonywane przez pracownika na rzecz zatrudniającej go jednostki. Obwiniony, podwyższając wynagrodzenia pracownikom, zaciągnął wobec nich, w imieniu jednostki, zobowiązania. Zobowiązania te w łącznej kwocie 29326,44 zł spowodowały zwiększenie planowanej kwoty wydatków na wynagrodzenia w MOPS w 2012 r. z 1258420 zł do 1287746,44 zł. Oznacza to przekroczenie przez Obwinionego upoważnienia do zaciągania zobowiązań wynikającego z paragrafu 4010 planu finansowego MOPS, a tym samym popełnienie przez niego czynu określonego w art. 15 uondfp.

GKO, po rozpatrzeniu sprawy na rozprawie w dniu 21 lutego 2013 r., bez udziału Obwinionego, stwierdziła, że w pojęciu zobowiązań, o których mowa w art. 15 uondfp mieszczą się także zobowiązania pracodawcy do wypłaty pracownikom wynagrodzeń powstałych na skutek zawarcia umów o pracę.

Faktem jest, że ustawodawca używając w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i w ustawie o finansach publicznych określenia „zobowiązanie” jednostki sektora finansów publicznych nie definiuje go oraz, że wobec powyższego przyjmuje się, iż pojęcie zobowiązania używane w tych aktach należy rozumieć tak jak zdefiniował je ustawodawca w prawie cywilnym. Zgodnie z art. 353 § 1 Kc zobowiązanie polega na tym, że wierzyciel może żądać od dłużnika świadczenia, a dłużnik powinien świadczenie spełnić. Źródłem powstania tak rozumianego stosunku zobowiązaniowego mogą być jednak różne zdarzenia prawne. Mogą to być umowy, ale także orzeczenia sądów, decyzje administracyjne, jednostronne czynności prawne, bezpodstawne wzbogacenie, prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia, wyrządzenie szkody czynem niedozwolonym, niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania i in. Przy tym nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem, że w przypadku umów skutkujących powstaniem zobowiązania chodzi tylko o umowy cywilnoprawne. Stosunki zobowiązaniowe mogą bowiem powstawać także na podstawie umów uregulowanych w innych, niż te aktach prawnych, np. umowa kredytu bankowego, gwarancji bankowej, czy nawet umowa o udzielenie dotacji. Również stosunek pracy jest stosunkiem zobowiązaniowym. Zgodnie z art. 22 Kodeksu pracy przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Jednym ze źródeł powstania stosunku pracy jest umowa o

pracę. Jest to umowa wzajemna (dwustronnie zobowiązująca). Pracodawca, podpisując taką umowę, staje się też dłużnikiem pracownika, a podstawowym elementem jego długu jest wypłata wynagrodzenia. Tym samym pracodawca, podpisując umowę o pracę, zaciąga zobowiązanie, także pieniężne, a jeśli pracodawcą jest kierownik jednostki sektora finansów publicznych – zaciąga zobowiązanie obciążające środki publiczne. Zobowiązanie to jest wprawdzie przedmiotem regulacji prawa pracy i nie podlega reglamentacji wynikającej z art. 46 ustawy o finansach publicznych, ale nie zmienia to faktu, że jego zaciągnięcie mieści się w dyspozycji art. 261 tej ustawy. Jest w nim bowiem mowa o zaciąganiu przez kierownika samorządowej jednostki budżetowej wszelkich zobowiązań pieniężnych związanych z realizacją zadań jednostki. Kierownik samorządowej jednostki budżetowej może zaciągać także zobowiązania do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Do czasu zatwierdzenia planu finansowego limit wydatków wyznacza projekt tego planu zweryfikowany przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (§ 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych – Dz. U. Nr 241, poz. 1616). Zaciągnięcie zobowiązań powyżej limitu wydatków określonego w projekcie planu, na realizację danego zadania (w odpowiedniej podziałce klasyfikacji budżetowej) stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 15 uoondfp, polegające na zaciągnięciu zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia do jego zaciągnięcia określonego planem finansowym. Ostatecznie o uznaniu zobowiązań pieniężnych pracodawcy wynikających z umowy o pracę za zobowiązania w rozumieniu art. 15 uoondfp, nawet jeśli uznać, że te ostatnie to zobowiązania wyłącznie w rozumieniu prawa cywilnego, przesądza art. 300 Kodeksu pracy, zgodnie z którym w sprawach nie unormowanych przepisami prawa pracy do stosunku pracy stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, jeśli nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy.

Tym samym fakt, że Obwiniony zaciągnął zobowiązania zawierając umowy o pracę (aneksy do tych umów), a nie umowy uregulowane w Kc nie może być podstawą uniewinnienia w związku z art. 78 ust. 1 pkt 1 uoondfp. Ponieważ zgromadzone w sprawie dowody wskazują, że Obwiniony popełnił zarzucane mu naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a stwierdzenie Regionalnej Komisji Orzekającej w uzasadnieniu orzeczenia, że „nie nastąpiło również przekroczenie wydatków w paragrafie 4010 wynagrodzenia” nie zostało wyjaśnione. GKO na podstawie art. 146 § 2 uoondfp, orzekła jak w sentencji.

Rozpatrując sprawę ponownie, Regionalna Komisja Orzekająca winna przede wszystkim ustalić datę popełnienia przez Obwinionego zarzucanego mu czynu. Według zawiadamiającego o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych do jego popełnienia doszło bowiem 12 stycznia 2012 r., według Obwinionego – 23 stycznia 2012 r., zaś angaże zmieniające wysokość wynagrodzeń są opatrzone datą 2 stycznia 2012 r. i nie zawierają informacji o terminie przyjęcia nowych warunków płacy przez pracowników. Data ta jest bardzo istotna, gdyż w celu stwierdzenia, czy Obwiniony popełnił czyn określony w art. 15 uondfp, łączna kwota wynagrodzeń po podwyżkach powinna być porównana z kwotą wynikającą planu albo projektu planu obowiązującego w dniu zaciągnięcia tego zobowiązania.

Jednocześnie wobec zmian uondfp, które weszły w życie 11 lutego 2012 r., tj. po popełnieniu czynu przez Obwinionego, Regionalna Komisja Orzekająca, winna, zgodnie z art. 24 uondfp rozstrzygnąć, czy stosuje w sprawie przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu czy też obowiązujące w chwili orzekania.