



**ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 9 listopada 2017 r.

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Klaudia Stelmaszczyk
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Sławomir Franek
	<i>Członek GKO:</i>	Leszek Bielecki (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 listopada 2017 r., odwołania Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego dla Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie na niekorzyść Obwinionej (...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt:

Sygn. akt BDF1.4800.68.2017

RIO.XII.53-09/17, którym Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora Szkoły Podstawowej Nr (...),

1) uniewinniono od zarzutu 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 2017 r. poz. 1311) – zwanej dalej także uondfp, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia określonego planem finansowym dotyczącego:

— wypłaty w dniu 12 marca 2014 r. kwoty 1 425,00 zł, podczas, gdy obowiązujący na dzień dokonania wydatku budżet w dziale 801, rozdziale 80146 § 4300 w całości go nie przewidywał, czym przekroczone plan wydatków w/w. paragrafie o kwotę 25 zł;

— wypłaty w dniu 23 grudnia 2014 r. kwoty 381 539,79 zł, podczas, gdy obowiązujący na dzień dokonania wydatku budżet w dziale 801, rozdziale 80146 § 4010 w całości go nie przewidywał, czym przekroczone plan wydatków w/w. paragrafie o kwotę 42,79 zł;

czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.);

2) uznano odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 1 uondfp, polegające na tym, że: nie opłaciła w terminie przez Szkołę Podstawową Nr (...) składek na ubezpieczenia społeczne poprzez opłacenie dnia 13 listopada 2014 r., należnej za październik 2014 r. składki na ubezpieczenia społeczne w kwocie 75 428,13 zł, mimo że termin do zapłaty upłynął dnia 5 listopada 2014 r.;

czym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 963 z późn. zm.).

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionej i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,

orzeka

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, 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 9 maja 2017 r., sygn. akt RIO.XII.53-09/2017 Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie (zwana dalej także: RKO):

1) uniewinniła Panią (...) na podstawie art. 26 ust. 1 i 3 oraz art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 78 ust. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, pełniącą w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Dyrektora Szkoły Podstawowej Nr (...), zatrudnioną wówczas przez Prezydenta (...), obecnie na emeryturze, od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia określonego planem finansowym, dotyczącego:

- wypłaty w dniu 12 marca 2014 r. kwoty 1.425,00 zł, podczas gdy obowiązujący na dzień dokonania wydatku budżet w dziale 801, rozdziale 80146 § 4300 w całości go nie przewidywał, czym przekroczono plan wydatków w ww. § o kwotę 25,00 zł,

- wypłaty w dniu 23 grudnia 2014 r. kwoty 381.539,79 zł, podczas, gdy obowiązujący na dzień dokonania wydatku budżet w dziale 801, rozdziale 80146 § 4010 w całości go nie przewidywał, czym przekroczono plan wydatków w ww. § o kwotę 42,79 zł,

czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) – wobec braku znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych;

2) uznała Obwinioną odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 14 pkt 1 uondfp, polegające na tym, że Obwiniona, jako Dyrektor Szkoły, nie opłaciła w terminie składek na ubezpieczenie społeczne, poprzez wpłatę dopiero dnia 13 listopada 2014 r. należnej za październik 2014 r. składki na ubezpieczenia społeczne w kwocie 75.428,13 zł, mimo że termin do zapłaty upłynął dnia 5 listopada 2014 r.,

czym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 963 ze zm.);

3) na podstawie art. 33 ust. 1-3 oraz art. 36 ust. 1 i 2 uodfp odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionej;

4) obciążyła Obwinioną kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

W uzasadnieniu wydanego orzeczenia, Komisja Orzekająca I instancji poczyniła następujące, niżej sprecyzowane, uwagi.

Obwiniona dokonała wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia określonego planem finansowym dotyczącego wypłaty w dniu 12 marca 2014 r. kwoty 1.425,00 zł, podczas, gdy obowiązujący na dzień dokonania wydatku budżet w dziale 801, rozdziale 80146 § 4300 w całości go nie przewidywał, czym przekroczono plan wydatków w ww. paragrafie o kwotę 25,00 zł oraz wypłaty w dniu 23 grudnia 2014 r. kwoty 381.539,79 zł, podczas gdy obowiązujący na dzień dokonania wydatku budżet w dziale 801, rozdziale 80146 § 4010 w całości go nie przewidywał, czym przekroczono plan wydatków w ww. paragrafie o kwotę 42,79 zł. Ponadto Obwiniona nie opłaciła w terminie, jako dyrektor Szkoły Podstawowej nr (...), składek na ubezpieczenie społeczne, poprzez opłacenie dnia 13 listopada 2014 r. należnej za październik 2014 r. składki na ubezpieczenie społeczne w kwocie 75.428,13 zł, mimo że termin do zapłaty upłynął dnia 5 listopada 2014 r.

Przy orzekaniu Komisja I instancji dokonała z urzędu oceny, czy w przedmiotowej sprawie nie wystąpiła sytuacja regulowana przepisem art. 24 ust. 1 uodfp.

Ponadto przy orzekaniu Komisja I instancji przytoczyła treść przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 uodfp, jak również treść art. 19 ust. 2 tejże ustawy oraz treść art. 53 ustawy o finansach publicznych, a przede wszystkim treść art. 11 uodfp.

Na podstawie norm wynikających z powyższych przepisów oraz stanowiska doktryny, Komisja I instancji stwierdziła, że wydatku ze środków publicznych dokonywać można jedynie na podstawie stosownego upoważnienia. Upoważnienie do dokonywania wydatku jest kompetencją wynikającą z przepisów prawa lub zdarzeń prawnych stanowiących podstawę do dysponowania środkami publicznymi. Może mieć ono charakter upoważnienia podmiotowego oraz przedmiotowego. Podmiotowy charakter upoważnienia do wydatkowania środków publicznych przyznaje to prawo m.in. kierownikowi jednostki, jako odpowiedzialnemu za całość gospodarki finansowej, zaś jego przedmiotowy zakres wyznaczany jest zgodnie z art. 11 uodfp przez ustawę budżetową, uchwałę budżetową jednostki samorządu terytorialnego i plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych.

W dalszej części uzasadnienia Komisja I instancji powołała się na art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 52 ust. 1 tejże ustawy. Na podstawie treści tychże przepisów Komisja I instancji zaprezentowała stanowisko, zgodnie z którym, dokonywanie wydatków należy rozumieć jako pewien proces, którego etapami są zazwyczaj: skierowanie danej operacji do wstępnej kontroli, jej wstępna kontrola, zaciągnięcie zobowiązania, skierowanie wydatku do wstępnej kontroli, wstępna kontrola wydatku, dyspozycja środkami pieniężnymi oraz wykonanie dyspozycji środkami pieniężnymi. Uczestnikami tego procesu są zawsze kierownik jednostki lub osoba przezeń upoważniona oraz główny księgowy. Wskazując na orzeczenia GKO oraz RKO, Komisja I instancji wskazała na obowiązek ciążyący na kierowniku jednostki organizacyjnej w zakresie wydatkowania środków w sposób zgodny z prawem i właściwy oraz aby wydatki znajdowały pokrycie w planie finansowym.

Nie budziło wątpliwości Komisji I instancji, że w niniejszej sprawie przekroczono zakres upoważnienia do dokonywania wydatków. W dniu 12 marca 2014 r. dokonano wypłaty kwoty 1.425,00 zł, podczas gdy obowiązujący na dzień dokonania wydatku budżet w dziale 801, rozdziale 80146§4300 w całości go nie przewidywał, czym przekroczono plan wydatków w ww. paragrafie o kwotę 25 zł. Komisja I instancji stwierdziła, że z materiału dowodowego wynika, iż dokonano tego przelewu na podstawie projektu zarządzenia Prezydenta (...) w sprawie ustalenia planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli na 2014 rok, zamiast na podstawie zatwierdzonych planów finansowych jednostki, gdzie kwota w planie wynosiła 1.400,00 zł. Jak wynika ze złożonych przez Obwinioną wyjaśnień, przyczyną takiego stanu rzeczy był brak wiedzy osoby zastępującej Głównego Księgowego, który w tym czasie przebywał na zwolnieniu lekarskim. Po powrocie ze zwolnienia lekarskiego Głównego Księgowego i zweryfikowaniu dokumentów został złożony wniosek w sprawie zmiany w planie wydatków w ww. rozdziale i zmiana w planie została uwzględniona w zarządzeniu nr 178 Prezydenta (...) z dnia 9 maja 2014 r. W miesiącu grudniu 2014 r., w rozdziale 80146§4010 dnia 23 grudnia 2014 r. przekroczono wydatki o kwotę 42,79 zł. Powyższe przekroczenie dotyczyło, godzin zastępstw doraźnych w świetlicy. Obwiniona wyjaśniała, że w momencie, kiedy wykonywano przelewy, zorientowano się, że plan będzie przekroczony o kwotę 42,79 zł. Wypłaty dotyczyły wynagrodzenia za doraźne zastępstwa, a przekroczenie dotyczyło kwoty za 2 godziny. Obwiniona stwierdziła, że była to praca wykonana, więc trzeba było za nią zapłacić, a niezapłacenie tej należności w terminie mogło skutkować koniecznością zapłacenia odsetek. W tej kwestii Obwiniona również zawierzyła pracownicy

zastępującej Głównego Księgowego, która jednak nie miała dużego doświadczenia w wykonywaniu powierzonych zadań.

W dalszym wywodzie Komisja I instancji przytoczyła treść art. 26 ust. 1 i ust. 3 uondfp w odniesieniu do art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 800 ze zm.). Wskazała, że treść art. 11 uondfp, jest skonstruowana w ten sposób, że aby ustalić czy naruszona została dyscyplina finansów publicznych polegająca na dokonaniu wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia, należy skonkretyzować wartości, o jakie został przekroczony plan. W niniejszym przypadku łączna kwota wydatków dokonanych z przekroczeniem upoważnienia określonego planem finansowym, objętych zarzutem wniosku o ukaranie wynosi łącznie 67,79 zł, a zatem nie przekracza progu bagatelności określonego w przepisie art. 26 ust. 1 i ust. 3 uondfp, a który obecnie wynosi 3.161,77 zł. W tym miejscu Komisja I instancji przytoczyła treść orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt BDFI/4900/30/28/12/571, w którym stwierdzono, że *„wskazanie w art. 26 ust. 1 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.) zastrzeżenie, aby w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – kwota naruszeń nie przekraczała kwoty minimalnej łącznie w roku budżetowym, odnosi się do działań lub zaniechań w ramach jednego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, rozumianego jako kwalifikacja tych czynów z jednego przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”*. W związku z powyższym, zdaniem Komisji I instancji w niniejszej sprawie w zakresie zarzucanego pierwszego czynu wniosku o ukaranie, tj. z art. 11 uondfp, łączna kwota wydatków dokonanych z przekroczeniem upoważnienia określonego planem finansowym nie przekracza progu bagatelności określonego w przepisie art. 26 ust. 1 i ust. 3 uondfp za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Mając zatem na uwadze treść art. 26 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uondfp, Komisja I instancji w tej części Obwinioną uniewinniła od zarzucanego jej czynu.

Komisja I instancji, w zakresie drugiego czynu przedstawiła treść przepisu art. 47 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 4 pkt 2 lit. a) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w kontekście art. 46 ustawy o finansach publicznych. Ponadto przedstawiła treść art. 14 ust. 1 i ust. 3 uondfp, stosownie do regulacji z art. 53 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych, posiłkując się przywołanym orzecznictwem GKO i RKO.

W ocenie stanu faktycznego stwierdzono, że pismem z dnia 1 września 2006 r. Pani (...) – Głównemu Księgowemu jednostki powierzono obowiązki i odpowiedzialność Głównego Księgowego w zakresie: 1) prowadzenia rachunkowości jednostki; 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi; 3) dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym; 4) dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Zakres obowiązków z dnia 3 listopada 2009 r. w ramach obowiązków Głównego Księgowego nie precyzuje kwestii opłacania składek na ubezpieczenie społeczne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W przedmiotowej sprawie według Komisji I instancji nie doszło do powierzenia obowiązków dla pracownika Szkoły Podstawowej Nr (...) we wskazany powyżej sposób, w zakresie przekazywania składek dla ZUS, dlatego odpowiedzialność podmiotową za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 uodnfp, ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Obwiniona w swoich wyjaśnieniach składanych przed Zastępcą Rzecznika nie negowała faktu zaistnienia naruszeń. Wskazała, że w dniu 4 listopada 2014 r. została złożona dyspozycja opłacenia ZUS. Dalej wyjaśniała, że cyt. *„Nie mieliśmy środków na ten cel. Główna Księgowa nie złożyła w wniosku o zasilenia (w dniu 4 listopada była pewna o posiadaniu przez nas środków). Do dnia 7 listopada 2014 r. prowadziliśmy negocjacje przekazania nam środków. W dniu 7 listopada 2014 r. pozwolono nam złożyć wniosek o zasilenie. Środki przekazano nam dopiero w dniu 13 listopada 2014 r.. Prawdą jest, że przed opłaceniem składek na ZUS w miesiącu październiku otrzymałam od Głównej Księgowej ustną odpowiedź, że mamy środki na ten cel. Chcę podkreślić, że zaistniałe nieprawidłowości nie były zawinione. Działalam w zaufaniu do moich pracowników, których dotychczasowe wywiązywanie się z obowiązków było nienaganne”*. W tym zakresie przytaczając orzecznictwo Komisja I instancji wskazała na potrzebę harmonizacji dochodów określonej jednostki z jej wydatkami i stwierdziła, że zasada pierwszeństwa realizacji zobowiązań o charakterze publicznoprawnym ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Nie wyłącza odpowiedzialności za nieterminowe regulowanie zobowiązań o charakterze publicznoprawnym okoliczność braku środków w budżecie jednostki. W orzecznictwie GKO utrwalony jest pogląd, że na kierowniku jednostki ciąży obowiązek podejmowania decyzji dotyczących gospodarki finansowej, w tym podejmowanie skutecznych działań zmierzających do poprawy trudnej sytuacji finansowej. Przytaczając orzecznictwo GKO, Komisja wskazała na pierwszeństwo w opłacaniu należności publicznoprawnych, takich jak składki na ubezpieczenie społeczne.

Następnie Komisja I instancji przytoczyła treść przepisu z art. 19 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp oraz wyjaśniła termin „staranność” w odniesieniu do przedmiotowego czynu Obwinionej. W ocenie bowiem RKO, Obwinionej można przypisać winę za powyższe nieprawidłowości z art. 14 pkt 1 uondfp. Winą Obwinionej było to, że pełniąc w czasie popełnienia czynu funkcję dyrektora Szkoły Podstawowej (...), nie dopełniła swoich obowiązków. To na kierowniku jednostki ciąży obowiązek znajomości odpowiednich przepisów prawa, w tym przypadku przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i taka organizacja pracy i podejmowanie decyzji, aby do naruszeń nie doszło. Przytaczając orzecznictwo GKO, Komisja I instancji stwierdziła, że środki na zabezpieczenie wydatków powinny być odpowiednio wcześniej przewidziane w planie finansowym jednostki.

W części końcowej orzeczenia Komisja I instancji wskazała, że Obwiniona chcąc dochować należytej staranności, powinna zweryfikować terminowość opłacania składek oraz zweryfikować, czy jednostka posiada środki na ten cel. Zdaniem Komisji I instancji, to od kierownika jednostki należy oczekiwać podejmowania decyzji w sprawach finansowych z poszanowaniem litery prawa. Z kolei standard wymagań wobec osób dysponujących środkami publicznymi przy podejmowaniu decyzji rodzących konsekwencje finansowe jest z pewnością wyższy niż przeciętnego obywatela. Obwiniona z racji funkcji jaką pełniła była osobą szczególnie odpowiedzialną za dobro finansów publicznych, w związku z czym w zakresie gospodarowania środkami publicznymi mogła podejmować jedynie te działania, które miały umocowanie w obowiązującym stanie prawnym. Bierna postawa Obwinionej doprowadziła do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. RKO uznała, że Obwiniona jest odpowiedzialna za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 1 uondfp.

Komisja I instancji nie podzieliła jednak stanowiska Zastępcy Rzecznika w zakresie wymiaru kary. Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy postanowiła, na podstawie art. 33 ust. 1-3 oraz art. 36 ust. 1 i ust. 2 uondfp, w stosunku do czynu z art. 14 pkt 1 uondfp, odstąpić od wymierzenia kary. Zdaniem Komisji I instancji nie sposób bowiem, nie uwzględnić okoliczności przedstawianych w toku sprawy. Wprawdzie nie zwalniają one Obwinionej od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to jednak stanowią przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary. Świadczy za tym fakt, iż: termin spóźnienia nie był długi (8 dni), okoliczności związane z przyczyną nieterminowej zapłaty, a mianowicie przeoczenie i błędna informacja ze strony Głównego Księgowego, dobra opinia o wykonywaniu obowiązków służbowych przez Obwinioną, szybkie działanie celem

naprawienia błędu i szybkie zgłoszenie zapotrzebowania (po 2 dniach), stan zdrowia Obwinionej oraz fakt, że Obwiniona na chwilę obecna przebywa na emeryturze. Komisja I instancji uwzględniając powyższe okoliczności postanowiła odstąpić od wymierzenia kary w zakresie czynu drugiego wniosku o ukaranie. W ocenie Komisji I instancji pomimo odstąpienia od wymierzenia kary – cele postępowania zostaną osiągnięte.

Od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, pismem z dnia 7 czerwca 2017 r., sygn. akt RDFP-53-65/2016, odwołał się Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie.

Odwołując się od orzeczenia Komisji I instancji, Zastępca Rzecznika wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w części dotyczącej uniewinnienia za czyny określone w art. 11 uondfp oraz w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary za czyn popełniony z art. 14 pkt 1 uondfp i przekazanie w tym zakresie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Stosownie do art. 138 ust. 5 uondfp, skarżonemu orzeczeniu Zastępca Rzecznika zarzucił:

- I. obrazę przepisów prawa procesowego, tj. art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 uondfp, poprzez przyjęcie, że zarzucane Obwinionej czyny z art. 11 ww. ustawy, ze względu na brak znamion, nie stanowią naruszenia dyscypliny finansów publicznych i wobec tego nie ponosi Ona odpowiedzialności;
- II. obrazę przepisów prawa materialnego, tj. art. 26 ust. 1 uondfp, poprzez przyjęcie, że kwota naruszeń nie przekraczająca kwoty minimalnej łącznie w roku budżetowym, odnosi się do działań lub zaniechań w ramach jednego, a nie kilku zarzutów.

W uzasadnieniu odwołania Zastępca Rzecznika stwierdził, że Komisja I instancji trafnie ustaliła stan faktyczny oraz prawny w kontekście art. 11 uondfp.

Zastępca Rzecznika nie zgodził się natomiast z poglądem, że kwota naruszeń nieprzekraczająca kwoty minimalnej łącznie w roku budżetowym odnosi się do działań lub zaniechań w ramach jednego zarzutu. Stwierdził bowiem, że dokonana w zaskarżonym orzeczeniu językowa interpretacja art. 26 ust. 1 uondfp, koncentrująca się na literalnym brzmieniu początkowej treści przepisu, który stanowi o wyłączeniu karalności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co do czynów (działań lub zaniechań) z jednej kwalifikacji prawnej jest niewłaściwa. Nie uwzględnia bowiem faktu, że ustawodawca przy formułowaniu

przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych co do zasady posługuje się pojęciem „*naruszenie*”. Również sama nazwa aktu normatywnego regulującego ww. tematykę, w brzmieniu „*ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*”, chociaż mówi, że dotyczy „*naruszenia*” penalizuje nie jedno, lecz szereg odmiennych zachowań. Przykładem normy z przedmiotowej ustawy z tym wyrażeniem może być m.in. przepis art. 31 ust. 1 uondfp, który stanowi, że karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: upomnienie (pkt 1), nagana (pkt 2), kara pieniężna (pkt 3) i zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (pkt 4). Mimo przytoczonego powyżej brzmienia ww. przepis nie obliguje Komisji do wymierzania odrębnej kary za każde naruszenie. Zwrot ten nie wyklucza więc możliwości stosowania przewidzianej daną normą regulacji do kilku różnie kwalifikowanych zachowań. Dowodzi to zatem, że początkowa treść przepisu – jedno z użytych w nim pojęć – nie przesądza o jego znaczeniu. Ustawodawca w art. 26 ust. 1 uondfp postanowił, że nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5-16 uondfp, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej. W ocenie Zastępcy Rzecznika dalsza część powołanego przepisu i użyte w nim sformułowania „*działania lub zaniechania*” przesądzają o konieczności sumowania kwot wszystkich popełnionych przez daną osobę naruszeń. Pojęcie „*lub*” oznacza (zgodnie z zasadami logiki) alternatywę łączną, czyli te dwie postaci popełnienia naruszenia mogą występować nie tylko odrębnie, ale też jednocześnie, czy też „*wspólnie*”.

W dalszym wywodzie odwołania Zastępca Rzecznika stwierdza, że podejście przyjęte przez Komisję I instancji prowadzi do wypaczenia wynikającej z art. 45 Konstytucji RP zasady przyznającej prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, gdyż sprawca kilku czynów, z których każdy będzie opiewał na kwotę poniżej kwoty minimalnej – o przysłowiową złotówkę, jednak wartość jego naruszeń łącznie wielokrotnie ją przekroczy, z uwagi na brak znamion, nie poniesie odpowiedzialności, natomiast osoba naruszająca dyscyplinę „*z jednego artykułu*” – z przekroczeniem kwoty minimalnej o kilkaset złotych – może być ukarana.

W końcowej części odwołania Zastępca Rzecznika stwierdza, że z uwagi na uniewinnienie Obwinionej przedmiotowa sprawa, w zaskarżonej części winna być przekazana do ponownego rozpatrzenia, gdyż umożliwi to zachowanie zasady instancyjności postępowania. Ponowne rozpoznanie sprawy w zakresie zarzucanych czynów z art. 11 uondfp, przesądza o konieczności powtórnej oceny wymierzonej kary – za oba zarzuty, stąd konieczne jest

również uchylenie orzeczonego odstąpienia od wymierzonej kary za czyn określony w art. 14 pkt 1 uondfp.

Rozpoznając sprawę, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

W pierwszej kolejności Główna Komisja Orzekająca zobowiązana była rozważyć stan prawny, który przyjęty zostanie za podstawę wydawanego w sprawie rozstrzygnięcia. Stosownie bowiem do art. 24 uondfp, 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. Przepis powyższy ma zastosowanie nie tylko do ustawy będącej podstawą wydawania orzeczenia przez organy orzekające (tj. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych) ale również do wszystkich ustaw szczególnych, mających znaczenie dla rozpoznania postawionego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca uznała, że zgodnie z art. 24 ust. 1 uondfp, rozpozna sprawę na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu orzekania albowiem przepisy obowiązujące w dacie popełnienia czynów nie były względniejsze dla Obwinionej.

Biorąc pod uwagę stan faktyczny ustalony w orzeczeniu Komisji I instancji i jego uzasadnieniu, będący przedmiotem analizy dokonanej przez Główną Komisję Orzekającą, należy stwierdzić, że w rozpoznawanej sprawie ocenie podlegają dwojakiego rodzaju czyny. Po pierwsze - dokonanie przez Obwinioną wydatku ze środków publicznych z przekroczeniem upoważnienia określonego planem finansowym dotyczącego wypłaty w dniu 12 marca 2014 r. kwoty 1.425,00 zł, podczas, gdy obowiązujący na dzień dokonania wydatku budżet w dziale 801, rozdziale 80146 § 4300 w całości go nie przewidywał, czym przekroczone plan wydatków w ww. paragrafie o kwotę 25,00 zł oraz dokonaną przez Obwinioną wypłatę w dniu 23 grudnia 2014 r. kwoty 381.539,79 zł, podczas gdy obowiązujący na dzień dokonania wydatku budżet w dziale 801, rozdziale 80146 § 4010 w całości go nie przewidywał, czym przekroczone plan wydatków w ww. paragrafie o kwotę 42,79 zł oraz, po drugie - Obwiniona nie opłaciła w terminie jako dyrektor Szkoły Podstawowej nr (...) składek na ubezpieczenie społeczne, poprzez opłacenie dnia 13 listopada 2014 r. należnej za październik 2014 r. składki na ubezpieczenie społeczne w kwocie 75.428,13 zł, mimo, że termin do zapłaty upłynął dnia 5 listopada 2014 r.

W zakresie pierwszego z naruszeń, biorąc powyższe pod uwagę, czyli stan faktyczny oraz obowiązujące w sprawie przepisy prawa, należy stwierdzić, że określonymi czynnościami, tj. wydatkowaniem kwot ponad plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia Obwiniona naruszyła art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. W zakresie drugiego z zarzucanych czynów, biorąc pod uwagę stan faktyczny oraz obowiązujące w sprawie przepisy prawa należy stwierdzić, że określoną czynnością, tj. nieopłaceniem w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenie społeczne, Obwiniona naruszyła art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Powyższe ustalenia nie budzą wątpliwości i w dalszej kolejności Główna Komisja Orzekająca odniesie się wprost do zarzutów odwołania.

Przepis art. 26 ust. 1 i ust. 3 uondfp, stanowi, że nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5-16 uondfp, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nie przekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej. Kwotą minimalną w rozumieniu art. 26 ust. 1 uondfp jest kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, zwanego dalej „przeciętnym wynagrodzeniem”. W dniu orzekania przez Komisję I instancji (jak i Główną Komisję Orzekającą) tzw. „kwota bagatelna” wynosiła 3.161,77 zł. W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, wskazane w art. 26 ust. 1 uondfp zastrzeżenie, aby w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – kwota, której dotyczą nieprawidłowości, nie przekraczała kwoty minimalnej łącznie w roku budżetowym, odnosi się do działań lub zaniechań w ramach jednego zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, rozumianego jako kwalifikacja tych czynów z jednego przepisu uondfp. W tym zakresie Główna Komisja Orzekająca podziela stanowisko wyrażone w orzeczeniu GKO z dnia 10 maja 2012 r., sygn. akt BDFI/4900/30/28/12/571. Ponadto, za takim znaczeniem przepisu art. 26 ust. 1 uondp przemawia zarówno wykładnia językowa tego przepisu, jak i systemowe znaczenie omawianego unormowania w ramach ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepis ten ma charakter gwarancyjny dla osób, którym zarzucane jest naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z regułami odnoszącymi się do wykładni prawa o charakterze represyjnym, niedopuszczalne jest

stosowanie takiej wykładni, która prowadzi do poszerzenia przedmiotowego czy podmiotowego zakresu odpowiedzialności ponad to, o czym jednoznacznie przesądza brzmienie ustawy (porównaj orzeczenie GKO z dnia 24.07.2017 r., sygn. akt BDF1.4800.28.2017). W ramach bowiem toczącego się postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpatrywaniu w celu określenia kwalifikacji prawnej podlega oddzielnie każdy czyn (działanie lub zaniechanie) osób obwinionych. W takiej sytuacji kiedy w ramach postępowania rozpatrywany jest każdy pojedynczy czyn, czyli odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje każde pojedyncze działanie lub zaniechanie w tym zakresie sformułowane jako pojedynczy zarzut wywodzący się z naruszenia jednego przepisu, błędem byłoby uznanie, że intencją ustawodawcy było wyłączenie ochrony osób obwinionych z działania art. 26 ust. 1 i ust. 3 uoondpf poprzez sumowanie kwot ze wszystkich naruszeń dyscypliny finansów publicznych przewidzianych w art. 5-16 uoondfp i w ten sposób doprowadzenie do nieuzasadnionej odpowiedzialności takich osób.

Składający odwołanie podkreślał, że ustawodawca przy formułowaniu przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych co do zasady posługuje się pojęciem „naruszenie”. Jednak w art. 97 ust. 2 uoondfp ustawodawca użył pojęcia „naruszeń”. To że w art. 97 ust. 2 uoondfp użyto słów „naruszeń”, nawet jeżeli zrobiono to w innym kontekście, wskazuje, że nie ma racji oskarżyciel, iż ustawodawca zawsze posługuje się pojęciem „naruszenie”. Ustawodawca mógł oczywiście - gdyby miał taki zamiar - sformułować art. 26 ust. 1 uoondfp, w taki sposób aby nie było wątpliwości, że przy sumowaniu nieprawidłowości w danym roku budżetowym chodzi o wszystkie popełnione naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Przepis nie został jednak sformułowany tak jednoznacznie. Można go interpretować tak, jak w przywołanych powyżej orzeczeniach GKO. Główna Komisja Orzekająca w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę nie znajduje powodu aby podważać utrwaloną linię orzeczniczą GKO w tym zakresie.

Takie rozumienie przepisu z art. 26 ust. 1 i ust. 3 uoondfp, jak zaproponował składający odwołanie oskarżyciel, byłoby nieuprawnionym rozszerzeniem karalności osób obwinionych, czemu sprzeciwia się istota wprowadzenia oraz redakcji tego przepisu jako spełniającego funkcję ochronną i gwarancyjną dla osób obwinionych. Tym samym GKO nie podziela zarzutów sformułowanych w tym zakresie w odwołaniu Rzecznika.

W przedmiotowej sprawie łączna kwota wydatków dokonanych z przekroczeniem upoważnienia określonego planem finansowym, objętych niniejszym zarzutem wynosi

łącznie 67,79 zł, a zatem nie przekracza progu bagatelności określonego w przepisie z art. 26 uondfp.

Biorąc zatem pod uwagę treść art. 26 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uondfp, Główna Komisja Orzekająca podtrzymuje orzeczenie Komisji I instancji w części dotyczącej uniewinnienia Obwinionej od zarzucanych Jej czynów z art. 11 uondfp (obecnie art. 11 ust. 1 uondfp).

Orzeczenie Komisji I instancji nie było podważane w zakresie przypisania Obwinionej odpowiedzialności za naruszenie określone w art. 14 pkt 1 uondfp, w sprawie zarzutu nieopłacenia w terminie składek na ubezpieczenie społeczne. Uwzględniając powyższe GKO poprzestaje na stwierdzeniu, że podziela argumentację Komisji I instancji w tym zakresie i dlatego utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie w tej części.

Główna Komisja Orzekająca podziela także stanowisko Komisji I instancji w zakresie odstąpienia od wymierzenia Obwinionej kary na podstawie art. 36 ust. 1 i ust. 2 uondfp, w stosunku do czynu określonego w art. 14 pkt 1 uondfp. Okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie zwalniają Obwinionej od odpowiedzialności z tego tytułu, ale stanowią przesłanki w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary. Przemawia za tym to, że termin opóźnienia we wpłacie składek nie był długi (8 dni), do nieprawidłowości przyczynił się błąd Głównego Księgowego oraz osoby ją zastępującej, Obwiniona cieszy się dobrą opinią o wykonywaniu obowiązków służbowych, Obwiniona podjęła szybkie działanie celem naprawienia błędu (szybkie zgłoszenie zapotrzebowania na środki finansowe). Tylko dodatkowo można odnotować, za Komisją I instancji, że Obwiniona przeszła już na emeryturę i ma kłopoty zdrowotne (te dodatkowo wskazane okoliczności nie dawałyby samoistnie podstaw do zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary). Podsumowując, GKO stwierdza, że podziela pogląd RKO, iż cele postępowania zostaną osiągnięte pomimo odstąpienia od wymierzenia kary.

Z wyżej przedstawionych powodów i argumentacji, Główna Komisja Orzekająca nie podziela zarzutów odwołania i orzeka, jak w sentencji orzeczenia.