



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 26 października 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 26 października 2015 r., odwołania wniesionego przez Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję (...) Kuratora (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. akt: KO.0022-26-1-6/15, którym Komisja uznała Obwinioną (...) odpowiedzialną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na wypłaceniu w dniu 14 lutego 2014r. nagrody jubileuszowej w kwocie 5.636,56 zł pracownikowi Kuratorium (...), który nie posiadał prawa do tej nagrody, tj. dokonaniu wydatku ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, czym naruszono art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej i § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

I. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2, art.78 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 3 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) zwanej dalej ustawą :

a. uchyla zaskarżone orzeczenie w całości,

b. uniewinnia Obwinioną od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy,

II. 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

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Kuratorium (...), polegające na dokonaniu ze środków publicznych wydatków na nagrody jubileuszowe dla pracowników Kuratorium z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów, zostało ujawnione w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2014 r. przez (...) Urząd Wojewódzki.

Zaskarżonym orzeczeniem Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku, dalej zwana „RKO”, uznała (...) Kuratora (...), panią (...), odpowiedzialną za popełnienie zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprzez wypłacenie w dniu 14 lutego 2014 r. nagrody jubileuszowej w kwocie 5.636,56 zł pracownikowi Kuratorium (...), który nie posiadał prawa do tej nagrody, co stanowiło naruszenie przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, tj. przepisów art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej oraz § 11 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych

w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek. Komisja wymierzyła Obwinionej karę upomnienia.

Jak wynika z uzasadnienia orzeczenia, Komisja ustaliła m.in., że Obwiniona poinformowała pisemnie pracownika Kuratorium, (...), o nabyciu prawa do nagrody jubileuszowej za 25 lat pracy zawodowej w wysokości 100% wynagrodzenia miesięcznego. Zgodnie z podpisanym przez Obwinioną zestawieniem okresów zatrudnienia uprawniającego do nagrody jubileuszowej, do okresu zatrudnienia (...) zaliczono m.in. okres pracy w (...) Kształcenia Ustawicznego (...), który jest niezakończonym okresem pracy tego pracownika, gdyż pani (...) jest nadal pracownikiem ww. jednostki, przebywającym na urlopie bezpłatnym udzielonym na czas wykonywania pracy w Kuratorium (...).

Wyплаты nagrody jubileuszowej (...) dokonano na podstawie listy płac zatwierdzonej do wypłaty przez Obwinioną.

Obwiniona wyjaśniała, że pracownik nabywa prawo do nagrody jubileuszowej na mocy art. 91 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej, natomiast podpisane przez nią pismo do (...) było tylko informacją dla pracownika o nabyciu prawa do nagrody jubileuszowej, a nie jej przyznaniem. Pismo zostało przygotowane przez Wydział Organizacji (...), a jego merytoryczną prawidłowość i zgodność z prawem potwierdziła podpisem dyrektor tego Wydziału.

Tabelaryczne zestawienia okresów zatrudnienia z wyliczeniem lat pracy pracownika, który nabywa prawo do nagrody jubileuszowej, przygotowuje Wydział Organizacji (...), a z przedłożonego Obwinionej zestawienia bezspornie – zdaniem Obwinionej – wynikało, że zatrudnienie (...) w (...) Kształcenia Ustawicznego (...) zostało zakończone.

Obwiniona podkreślała ponadto, że nie dokonała wydatku z tytułu nagrody jubileuszowej, ponieważ przelewu – a zatem wydatku ze środków publicznych – dokonała dyrektor Wydziału Organizacji (...).

Obwiniona nie weryfikowała prawidłowości zestawienia dotyczącego okresów zatrudnienia uprawniających do nagrody jubileuszowej, gdyż tego rodzaju dokumenty są podpisywane przez inspektora ds. kadr i weryfikowane przez odpowiedzialnego merytorycznie dyrektora Wydziału Organizacji (...).

Obwiniona wskazała ponadto, że błąd został naprawiony natychmiast po jego zauważeniu, a pracownik zwrócił otrzymane świadczenie w całości.

RKO uznała za udowodnione i bezsporne, że w związku z wypłatą nienależnej nagrody jubileuszowej w Kuratorium (...) doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy o odpowiedzialności na naruszenie dyscypliny finansów publicznych i stwierdziła, że osobą odpowiedzialną za popełnienie tego naruszenia była Obwiniona jako osoba, która dokonuje dyspozycji środkami finansowymi poprzez złożenie podpisu zatwierdzającego dany wydatek do zapłaty, a ponadto – jako kierownik jednostki – jest odpowiedzialna za całość gospodarki finansowej.

Zdaniem RKO, Obwiniona mogła uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych – powinna była dokonać sprawdzenia podstaw prawnych do wypłaty nagrody jubileuszowej lub sugerować uzyskanie opinii prawnej, czy też domagać się chociażby zapewnienia (w formie ustnej czy pisemnej), że wypłata nagrody jubileuszowej jest zgodna z prawem. Dlatego też RKO uznała, że Obwiniona nie dołożyła staranności wymaganej od osób zajmujących kierownicze stanowiska w sektorze finansów publicznych.

Przy orzekaniu o karze RKO uwzględniła fakt, że kwota wypłaty nie była znaczna, a po stwierdzeniu nieprawidłowości podjęto działania naprawcze, wzięła również pod uwagę dobrą opinię o sposobie wywiązywania się przez (...) z obowiązków służbowych.

Odwołując się od tego orzeczenia Obwiniona ponownie stwierdziła, że to nie ona dokonała wydatku, lecz dyrektor Wydziału Organizacji (...), posiadająca właściwe upoważnienie i odpowiedzialna zgodnie z regulaminem Kuratorium m.in. za obsługę kadrową jednostki.

Wskazała, że pojęcie „wydatek ze środków publicznych” rozumiane jest (m.in. w orzecznictwie GKO) jako rozchód z kasy lub rachunku bankowego jednostki, czyli rzeczywisty wypływ środków z jednostki, a dokonanie wydatku oznacza czynności polegające na spowodowaniu dokonania rzeczywistego wypływu środków finansowych z jednostki, w postaci gotówkowej bądź przelewu bankowego.

Ponadto Obwiniona zarzuciła RKO brak odniesienia się do wyjaśnień i argumentów dotyczących procedury wydatkowania środków publicznych, realizowanej praktycznie poza Obwinioną. W Kuratorium obowiązuje zamawianie środków w systemie „TREZOR”. Wykaz pracowników, którzy nabędą w danym roku kalendarzowym prawo do nagrody jubileuszowej, jest generowany z programu elektronicznego. Służby księgowe sporządzają roczny harmonogram wydatków, stanowiący dla głównego księgowego podstawę dokonywania zamówienia środków na wypłaty.

Obwiniona stwierdziła, że okoliczności te mają zasadnicze znaczenie dla ustalenia, czy w ogóle dopuściła się zarzucanego jej czynu i – jeżeli tak – czy można przypisać jej winę, która jest podstawą ustalenia odpowiedzialności.

Kolejny zarzut Obwinionej dotyczy nierozpatrzenia wniosku w sprawie umorzenia postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych. Komisja nie przeprowadziła analizy art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o co wносиła Obwiniona, argumentując to zwrotem całości otrzymanego świadczenia w tym samym roku budżetowym, w którym zostało ono wypłacone, zatem nie było uszczerbku finansowego dla Skarbu Państwa, a zwrot nastąpił z inicjatywy Obwinionej jeszcze przed wszczęciem kontroli przez (...).

Obwiniona powołała się przy tym na orzeczenie GKO z dnia 25 października 2012 r., w którym stwierdza się m.in., że „...*Aby w ogóle przystąpić do orzekania o karze, Komisja musi wcześniej wykazać, że stopień szkodliwości naruszenia jest wyższy od znikomego. Przesłanka ta ma charakter obiektywny, a dyspozycja art. 28 ust. 1 ustawy jest bezwarunkowa. [...] dochodzenie odpowiedzialności jest możliwe dopiero wówczas, gdy Komisja wykaże, że stopień szkodliwości danego naruszenia jest wyższy od znikomego. Jest to szczególnie istotne w przypadku, gdy Obwiniony wskazuje, iż, jego zdaniem, zachodzi przesłanka znikomej szkodliwości popełnionego przez niego czynu dla finansów publicznych*”.

W odwołaniu Obwiniona wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości oraz:

- uniewinnienie z uwagi na brak przesłanki podmiotowej przypisania odpowiedzialności, lub
- umorzenie postępowania ze względu na znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych, lub
- przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez RKO.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, dalej zwana „GKO” zważyła, co następuje.

Stan faktyczny w rozpatrywanej sprawie został prawidłowo ustalony, dostatecznie udokumentowany i nie nasuwa zastrzeżeń żadnej ze stron.

RKO dopełniła też, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymogu dokonania oceny względności dla Obwinionej przepisów obowiązujących w dniu orzekania oraz w dniu popełnienia zarzucanego jej czynu i zastosowała przepisy w brzmieniu obowiązującym w dniu orzekania, gdyż w dacie popełnienia czynu przepisy nie były dla Obwinionej korzystniejsze (GKO ustaliła, że przepisy dotyczące zarzucanego czynu nie uległy zmianie).

W kwestii oceny stanu prawnego w rozpatrywanej sprawie, w tym przesłanek wydanego rozstrzygnięcia, GKO nie podzieliła stanowiska organu I instancji.

GKO stwierdziła przede wszystkim, że podstawowe zarzuty wobec sposobu przeprowadzenia postępowania przez RKO, podniesione w odwołaniu, są uzasadnione. RKO faktycznie nie ustosunkowała się do wszystkich (w tym istotnych) okoliczności i faktów wskazywanych przez Obwinioną. Dotyczy to zwłaszcza nieprzeprowadzenia analizy okoliczności sprawy z punktu widzenia przepisów art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które nakładają na organy prowadzące postępowanie obowiązek dokonania takiej analizy (niezależnie od wniosku osoby obwinionej).

W rozpatrywanej sprawie do okoliczności uzasadniających zaniechanie dochodzenia odpowiedzialności na podstawie art. 28 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych należą, zdaniem GKO, niewielka kwota wypłaconego nienależnie świadczenia i jego zwrot w tym samym roku budżetowym oraz fakt, że zwrot świadczenia nastąpił na skutek działań podjętych przez Obwinioną, przed wszczęciem kontroli, niezwłocznie po wyjaśnieniu wątpliwości w kwestii zaliczania do stażu pracy okresów urlopu bezpłatnego, udzielanego nauczycielom w związku z przejściem do pracy w kuratoriach (...).

Należy przy tym podkreślić, że wątpliwości w tej sprawie były powszechne, gdyż dotyczyły kontrowersyjnej wg nauczycieli zmiany przepisów w sprawie ich uprawnień pracowniczych. O skali problemu świadczą m.in. przedłożone przez Obwinioną oświadczenie senatora skierowane do ministra edukacji narodowej oraz interpelacja poselska. Ustalenie prawa do nagrody nie wymagało zatem jedynie – jak wskazała RKO – przeanalizowania dwóch krótkich rozporządzeń.

Za uchybienie mniejszej wagi GKO uznała brak ustosunkowania się RKO do procedury zamawiania i wydatkowania środków publicznych, realizowanej poza Obwinioną, ponieważ nie miało to merytorycznego wpływu na rozstrzygnięcie (zarówno w I jak i w II instancji).

W podnoszonej w odwołaniu kwestii osoby dokonującej wydatkowania środków publicznych GKO nie podzieliła stanowiska Obwinionej, iż to nie ona dokonała wydatku na nagrodę jubileuszową dla pracownika. W powołanym przez Obwinioną orzeczeniu GKO z dnia 12 października 2009 r. znajduje się wprawdzie zapis, iż dokonanie wydatku oznacza „czynności polegające na spowodowaniu dokonania rzeczywistego wypływu środków finansowych z jednostki (w postaci gotówkowej bądź przelewu bankowego)”, jednak pełna treść cytowanego zapisu na str. 13 uzasadnienia brzmi: *dokonanie wydatku oznacza czynności polegające na spowodowaniu (wydaniu dyspozycji) dokonania rzeczywistego wypływu środków finansowych z jednostki.*

W tym samym orzeczeniu GKO przywołała komentarz (Ludmiła Lipiec-Warzecha, komentarz do art. 11 ust. 1, Lex), zgodnie z którym *wydatkowanie oznacza podejmowanie*

przez dysponenta środków publicznych decyzji o ich przeznaczeniu w określonej wysokości i na określony cel.

W świetle orzecznictwa GKO (oraz powołanego komentarza) dokonanie wydatku (wydatkowanie) należy zatem rozumieć jako podjęcie decyzji o przeznaczeniu środków na poniesienie konkretnego wydatku, a nie czynność techniczną związaną z realizacją tej decyzji, tj. z przekazaniem środków.

Odnosząc się do argumentacji Obwinionej należy przy tym zauważyć, że takie rozumienie dokonania wydatku w żadnej mierze nie koliduje z ekonomicznym znaczeniem samego pojęcia wydatku, definiowanego jako rozchód z kasy lub rachunku bankowego jednostki, czyli rzeczywisty wypływ środków z jednostki („wydatek” jest tylko jednym z członów określenia „dokonanie wydatku”).

GKO – niezależnie od stwierdzenia znikomej szkodliwości popełnionego przez Obwinioną naruszenia dla finansów publicznych – uznała, że decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia odwołania powinna mieć ocena, czy Obwinionej można przypisać winę za to naruszenie.

Rozpatrująca tę kwestię RKO stwierdziła m.in., że „Obwiniona z całą pewnością mogła uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych i dlatego wina jest bezsporna”. Jednak przedstawiony przez RKO model zachowania się kierownika jednostki w celu uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych nasuwa istotne zastrzeżenia. W ocenie GKO w rozpoznawanej sprawie nie można było wymagać od Obwinionej - która otrzymała do zatwierdzenia konkretne, rutynowe dokumenty (podpisane przez inspektora ds. kadr i zweryfikowane przez dyrektora odpowiedzialnego merytorycznie wydziału), z których wynikało, że określona w tych dokumentach osoba nabędzie uprawnienie do nagrody jubileuszowej – aby zidentyfikowała barki w tych dokumentach. Obwiniona nie miała bowiem, żadnych sygnałów, że nagroda jubileuszowa nie przysługuje i w związku z tym nie miała - przy podejmowaniu tej decyzji – podstaw zażądania przed zatwierdzeniem takiego wydatku opinii prawnej. Domaganie się od pracowników zapewnienia, w formie ustnej bądź pisemnej, że dana wypłata jest zgodna z prawem, byłoby niezrozumiałe, ponieważ tego rodzaju zapewnienie (w formie pisemnej) stanowią podpisy złożone przez nich na dokumencie. Dlatego nie trafny jest zarzut zawarty w uzasadnieniu orzeczenia I instancji, iż Obwiniona działała „bez żadnej konsultacji z osobami merytorycznymi”.

W ocenie GKO uzasadnienie przez RKO przypisania Obwinionej winy nie znajduje potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym. Obwiniona dołożyła bowiem staranności jakiej w rozpoznawanej sprawie można było od niej wymagać .

Z tego powodu GKO postanowiła jak w sentencji.