



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 11 grudnia 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
	<i>Członek GKO:</i>	Przemysław Szelerski
Protokolant:		Bartosz Gluszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 11 grudnia 2014 r., odwołania wniesionego przez (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 19 sierpnia 2014 r., sygn. akt: DB-0965/62/14, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w **art. 6 pkt 1** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieprzekazywaniu pobranych dochodów budżetowych związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami na rachunek bieżący dysponenta głównego – Wojewody Wielkopolskiego, co jest działaniem sprzecznym z art. 255 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

Powyższe dotyczy dochodów z tytułu:

- 1) opłat za udostępnianie danych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych zrealizowanych na dzień 20 kwietnia 2012 r. - należną Skarbowi Państwa część dochodów w kwocie 29,45 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 26 kwietnia 2012 r., tj. 1 dzień po terminie.
- 2) funduszu alimentacyjnego oraz odsetek od funduszu alimentacyjnego, a mianowicie:
 - a) należne Skarbowi Państwa dochody budżetowe zrealizowane na dzień 20 stycznia 2012 r. w kwocie 860,43 zł z tytułu odsetek przekazano na ww. rachunek w dniu 31 stycznia 2012 r., tj. 6 dni po terminie,

- b) należne Skarbowi Państwa dochody budżetowe zrealizowane na dzień 10 lutego 2012 r. w kwocie 49,57 zł z tytułu odsetek przekazano na ww. rachunek w dniu 21 lutego 2012 r., tj. 6 dni po terminie,
- c) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 marca 2012 r. w kwocie 416,94 zł, stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 120,07 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 30 marca 2012 r., tj. 4 dni po terminie,
- d) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 kwietnia 2012 r. w kwocie 657,91 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 97,71 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 30 kwietnia 2012 r., tj. 5 dni po terminie,
- e) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 maja 2012 r. w kwocie 49,86 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 1,25 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 31 maja 2012 r., tj. 16 dni po terminie,
- f) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 maja 2012 r. w kwocie 1.962,22 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 45,75 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 31 maja 2012 r., tj. 6 dni po terminie,
- g) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 czerwca 2012 r. w kwocie 127,28 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 7,58 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 29 czerwca 2012 r., tj. 14 dni po terminie,
- h) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 czerwca 2012 r. w kwocie 539,89 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 15,26 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 29 czerwca 2012 r., tj. 4 dni po terminie,
- i) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 lipca 2012 r. w kwocie 4.516,56 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 813,04 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 27 lipca 2012 r., tj. 11 dni po terminie,
- j) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 lipca 2012 r. w kwocie 332,50 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 7,34 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 27 lipca 2012 r., tj. 2 dni po terminie,
- k) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 lipca 2012 r. w kwocie 95,76 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 28,80 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 31 lipca 2012 r., tj. 6 dni po terminie,
- l) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 sierpnia 2012 r. w kwocie 518,90 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 32,89 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 31 sierpnia 2012 r., tj. 15 dni po terminie,

- m) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 sierpnia 2012 r. w kwocie 512,51 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 17,12 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 31 sierpnia 2012 r., tj. 4 dni po terminie,
- n) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 września 2012 r. w kwocie 171,94 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 12,53 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 27 września 2012 r., tj. 10 dni po terminie,
- o) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 września 2012 r. w kwocie 695,65 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 31,97 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 27 września 2012 r., tj. 2 dni po terminie,
- p) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 10 października 2012 r. w kwocie 1.087,13 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 8,31 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 31 października 2012 r., tj. 16 dni po terminie.
- q) należną Skarbowi Państwa część dochodów budżetowych zrealizowanych na dzień 20 października 2012 r. w kwocie 158,81 zł stanowiącej 60% pobranych dochodów oraz dochody pobrane z tytułu odsetek w kwocie 13,59 zł przekazano na ww. rachunek w dniu 31 października 2012 r., tj. 6 dni po terminie.

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

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

Orzeczeniem z dnia 19 sierpnia 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu uznała Obwinionego (...) - w dacie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych Wójta Gminy (...) – winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych,

określonego w art. 6 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej „uondfp”), polegającego na nie przekazywaniu w terminie pobranych w 2012 r. dochodów budżetowych z tytułu: opłat za udostępnienie danych meldunkowych, zbioru PESEL i ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych w kwocie 29,45 zł za miesiąc kwiecień 2012 r. oraz dochodów zrealizowanych z tytułu funduszu alimentacyjnego w kwocie łącznej 12.704,29 zł za miesiące od stycznia do października 2012 r. Działaniem tym Obwiniony naruszył art. 255 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Uznając Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych Regionalna Komisja Orzekająca, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt. 1 uondfp, wymierzyła karę upomnienia i obciążyła kosztami postępowania.

Od powyższego orzeczenia pismem z dnia 22 września 2014 r. zostało wniesione odwołanie, w którym Obwiniony wniósł, w oparciu o art. 26 i art.28 uondfp o uchylenie orzeczenia w całości i umorzenie postępowania.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony nie zakwestionował faktu przekroczenia terminów przekazywania należności Skarbu Państwa z tytułu zrealizowanych dochodów, na rachunek dysponenta głównego, jakim jest Wojewoda Wielkopolski. Podniósł jednak, że działania te nie spowodowały uszczuplenia należnych kwot, a jedynie spowodowały nieznaczne przekroczenie terminu ich przekazania, czego następstwem było zapłacenie odsetek w łącznej kwocie 52,92 zł. W ocenie Obwinionego, zarówno stopień zawinienia jak i stopień uszczerbku w finansach publicznych w niniejszej sprawie, nie mogą stanowić podstawy ukarania go karą upomnienia. Jego zdaniem, przy ocenie stopnia szkodliwości nieprawidłowości związanych z przekazywaniem środków publicznych i w rozliczeniach z budżetem, należy uwzględnić przede wszystkim kwoty środków nieprzekazanych w terminie oraz długość opóźnienia w ich przekazaniu, a te w przypadku niniejszej sprawy są nieznaczne i miały znikomy wpływ na realizację dochodów związanych z zadaniami z zakresu administracji rządowej. Na poparcie swoich twierdzeń Obwiniony przytoczył treść art. 28 uondfp, określającego w jakich przypadkach nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych. Dodatkowo powołał się na art. 26 uondfp, w myśl którego, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone w art. 5-16, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej

jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania - łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej (2.917,14 zł).

Ponadto Obwiniony zarzucił Komisji I instancji, że ta nie wzięła pod uwagę okoliczności mających wpływ na wszczęcie postępowania, ocenę stopnia naruszenia dyscypliny finansów publicznych i w konsekwencji zastosowania kary upomnienia. Przekroczenie terminów płatności, było spowodowane przyczynami niezależnymi od Wójta. Wynikało z nieobecności pracowników odpowiedzialnych za terminowe przekazywanie należności. Były to powody, jak określił Obwiniony, natury przedmiotowej i podmiotowej, ale jednocześnie powody podrzędne w stosunku do zasad odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wynikających z przepisów uondfp.

Obwiniony dodał także, że nieterminowe przekazywanie dochodów potraktował bardzo poważnie, wydając stosowne zarządzenia, co jego zdaniem skutecznie zabezpieczy Gminę przed występowaniem podobnych nieprawidłowości w przyszłości.

Główna Komisja Orzekająca, na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, po przeprowadzeniu rozprawy i wysłuchaniu stanowiska Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych uznała, że odwołanie Pana (...) nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgromadzona w sprawie dokumentacja dowodowa oraz przebieg rozprawy przed Komisją I instancji w sposób oczywisty przeczą stanowisku Obwinionego zawartym w odwołaniu.

Już na etapie postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, wyjaśnienia w sprawie złożyła Pani (...) Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Wynika z nich, że od stycznia do października 2012 r. dochody budżetowe związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej przekazywane były na rachunek bankowy dochodów budżetowych Gminy (...) nieterminowo w związku ze zmianami organizacyjnymi w 2012 r. w tej jednostce. W okresie od stycznia do marca 2012 r. księgowość GOPS prowadzona była przez księgowość Urzędu Gminy, gdyż pracownik odpowiedzialny w GOPS przebywał na zwolnieniu lekarskim. Od kwietnia 2012 r. w GOPS zatrudniono na ½ etatu główną księgową, która przejęła obowiązki z zakresu rachunkowości budżetowej i płac oraz zajęła się wyprawdaniem zaległości. Nowo zatrudniona księgowka przebywała na zwolnieniu lekarskim w okresie czerwiec- lipiec. Te okoliczności, zdaniem składającej wyjaśnienia, były bezpośrednią przyczyną opóźnień w przekazywaniu dochodów

na rachunek bankowy dochodów Gminy (...), a to z kolei było bezpośrednią przyczyną opóźnień w przekazywaniu dochodów na rachunek dysponenta głównego - Wojewody Wielkopolskiego. Obwiniony natomiast, w swoich wyjaśnieniach złożonych w czasie rozprawy przed Komisją I instancji jak i w odwołaniu od orzeczenia ograniczył się do wskazania podjętych przez siebie działań zmierzających do zapobieżenia wystąpienia w przyszłości podobnych nieprawidłowości. Wyjaśnił, że po kontroli podjął działania organizacyjne zmierzające do wyeliminowania w przyszłości stwierdzonych nieprawidłowości. W tym celu Wójt wydał zalecenia dla kierownika GOPS i Kierownika USC w sprawie terminów przekazywania pobranych dochodów z zakresu realizacji zadań zleconych na rachunek budżetu Gminy (...), następująco: dla dochodów zrealizowanych do 10 danego m-ca – przekazanie winno nastąpić 12 dnia miesiąca, zrealizowanych do 20 danego m-ca – przekazanie winno nastąpić do 22 dnia miesiąca.

Główna Komisja Orzekająca, podzielając stanowisko Komisji I instancji, uznała, że wyjaśnienia te nie usprawiedliwiały działania niezgodnego z obowiązującymi przepisami i nie uwolniły Obwinionego od odpowiedzialności za stwierdzone naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Słusznie Komisja I instancji podkreśliła, że usunięcie negatywnych skutków stwierdzonych między innymi przez kontrolę zewnętrzną jest normalną konsekwencją dopuszczenia do powstania nieprawidłowości i w żadnym przypadku nie może być odczytywane jako działania usprawiedliwiające stwierdzone naruszenie prawa. Tym samym działania te, wbrew stanowisku Obwinionego, nie mogą być okolicznością łagodzącą dla oceny stwierdzonych nieprawidłowości.

W odwołaniu Obwiniony, nie negując faktu nieprzestrzegania w Gminie terminów przekazywania należności na rachunek Wojewody Wielkopolskiego stwierdził, że przyczyny tych nieprawidłowości były niezależne od Wójta, bowiem były to nieobecności pracowników odpowiedzialnych za przekazywanie należności. GKO zauważa, że postępowanie prowadzone w niniejszej sprawie przed Komisją I instancji nie uświadomiło Obwinionemu, że pełniąc funkcje Wójta, będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych, na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, odpowiada za całość gospodarki finansowej. Kierownik jednostki może powierzyć wykonywanie określonych obowiązków pracownikom (art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) ale nie zwalnia się tym samym z odpowiedzialności za niewykonanie tych obowiązków. Jest bowiem zobowiązany do sprawowania nadzoru nad realizacją zadań z zakresu gospodarki finansowej. W szczególności

kierownik jednostki może ponieść odpowiedzialność za niewykonanie zadań powierzonych pracownikowi nieobecnemu w pracy w związku z chorobą.

W przedmiotowym postępowaniu Obwiniony, mając świadomość wprowadzonych zmian organizacyjnych w Gminie i absencji chorobowe pracowników winien, dochowując należytej staranności, w sposób szczególny nasilić nadzór i monitorować realizację zadań w celu niedopuszczenia do przeterminowania przekazywanych dochodów, czego nie uczynił. Stosowne regulacje usprawniające ten odcinek obowiązków Gminy uregulował dopiero po przeprowadzonej kontroli gospodarki finansowej przez RIO w Poznaniu.

Słusznie wskazała Komisja I instancji, że popełnione czyny spełniają zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 6 pkt 1 uo ndfp. Podmiotowy zakres wynika z faktu pełnienia przez Pana (...) funkcji Wójta Gminy (...), a więc z racji posiadania statusu kierownika jednostki sektora finansów publicznych, któremu ogólna norma kompetencyjna zawarta w przepisie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - wyznacza odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej Gminy. Trafnie Komisja I instancji odwołała się do wzorca kierownika jednostki sektora finansów publicznych, posiadającego odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie. Zasadnie przypisała mu winę, ponieważ – nawet jeżeli nie był świadomy popełniania czynów - to miał obowiązek dopilnować aby należności były przekazywane w terminie. Niewątpliwie takiej staranności można i należy wymagać o od kierownika jednostki sektora finansów publicznych i wójta gminy.

Odnosząc się do przedmiotowych znamion przypisanego Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy stwierdzić, że nie ma żadnych wątpliwości, że należności były przekazywane po terminie. Słusznie Komisja I instancji uznała, że skala nieprawidłowości i czas ich trwania były znaczne, ponieważ aż 18rotnie w okresie roku, nieterminowo przekazano dochody budżetu państwa.

GKO, odnosząc się do podniesionego w odwołaniu zarzutu, dotyczącego niezastosowania art. 28 ust. 1 uo ndfp stwierdza, że nie zasługuje on na uwzględnienie. Zgodnie z tym przepisem wszystkie czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych są szkodliwe dla ładu finansów publicznych, a tylko stopień tej szkodliwości jest elementem oceny w postępowaniu przez komisje orzekające. W niniejszej sprawie nie ma podstaw do uznania, że stopień szkodliwości nieprawidłowości do których dopuścił Obwiniony może być uznany za

znikomo szkodliwy dla finansów publicznych. Świadczy o tym waga naruszonych obowiązków oraz okoliczności popełnienia czynu. GKO uznała, że szkodliwość działania Obwinionego polegała przede wszystkim na tym, że niedochowania terminu przekazania dochodów nie miały charakteru incydentalnego, a były działaniem długotrwałym, bowiem naruszono termin 18-krotnie, a łączna kwota przekazanych po terminie dochodów wyniosła 12.704,29 zł, zaś łączna ilość dni zwłoki wyniosła 133. Tym samym zarzut Obwinionego, dotyczący niezastosowania wobec niego przepisów art. 28 uondfp, jest chybiony i nie było podstaw do umorzenia postępowania z tego powodu.

W niniejszej sprawie nie mógł mieć także zastosowania art. 26 uondfp. Czynny przypisane Obwinionemu dotyczą bowiem nieprzekazania w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa (a nie zapłaty odsetek). Łączna kwota tych nieprzekazanych w terminie dochodów należnych Skarbowi Państwa (w roku budżetowym) znacząco przekracza kwotę ustaloną na podstawie art. 26 uondfp.

GKO - mając na uwadze stan faktyczny sprawy - podzieliła stanowisko Komisji I instancji, w przedmiocie wymierzenia Obwinionemu najniższej z katalogu kar przewidzianych w uondfp, tj. kary upomnienia. Jednocześnie GKO nie znalazła podstaw do zastosowania względem Obwinionego nadzwyczajnej instytucji, to jest odstąpienia od wymierzenia kary. Niedopełnienie obowiązków kierownika jednostki w zakresie nieprzekazywania należności Skarbu Państw w okresie roku i w wyżej wskazanych kwotach przemawiają na niekorzyść Obwinionego. Ponadto Obwiniony sam nie dostrzegł nieprawidłowości, zwróciła na to uwagę dopiero kontrola zewnętrzna.

Mając powyższe na uwadze orzeczono, jak w sentencji.