



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

Warszawa, dnia 23 stycznia 2017 r.

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

**Przewodniczący:**     *Przewodniczący GKO:*                     *Jan Pyrcak*

**Członkowie:**             *Członek GKO:*                                     *Marcin Krzywoszyński (spr.)*

*Członek GKO:*                                     *Marek Gluch*

Protokolant:   *Paweł Matusiak*

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 23 stycznia 2017 r., w sprawie odwołania wniesionego przez Obrońcę Obwinionej A– zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie z dnia 29 września 2016 r. sygn. akt: (...), którym Komisja, uznała Panią A – pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję głównej księgowej (...) „odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na nieprzekazaniu przez A za okres od stycznia do listopada 2014 r. do budżetu Województwa (...) kwoty 15.775,50 zł, pochodzącej z tytułu pobranych dochodów z wpisowego w kwocie 14.922,50 zł i kwoty 853,00 zł pobranej z tytułu upomnień z naruszeniem art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) oraz § 1

ust. 1 uchwały (...) Zarządu Województwa (...) w sprawie szczegółowych zasad wykonywania budżetu Województwa (...), zgodnie z którym dochody budżetu Województwa (...) pobierane przez samorządowe wojewódzkie jednostki budżetowe przekazywane są przez te jednostki wg stanu na ostatni dzień danego miesiąca - do dnia 5-go następnego miesiąca, na odpowiedni rachunek budżetu Województwa.”

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

### **orzeka**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) – zwanej dalej uondfp, uchyla orzeczenie pierwszej instancji 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 Lublinie.**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

### **Uzasadnienie**

Orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Lublinie (zwanej dalej „RKO”) z dnia 29 września 2016 r. Pani **A** - główna księgowa (...) została uznana odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 6 pkt 1 uondfp, polegające na nieprzekazaniu przez (...) za okres od stycznia do listopada 2014 r. do budżetu Województwa (...) kwoty 15.775,50 zł, pochodzącej z tytułu pobranych dochodów z wpisowego w kwocie 14.922,50 zł i kwoty 853,00 zł pobranej z tytułu upomnień, z naruszeniem art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz § 1 ust. 1 uchwały Nr (...) Zarządu Województwa (...) z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad

## Sygn. akt BDF1.4800.93.2016

wykonywania budżetu Województwa (...), zgodnie z którym dochody budżetu Województwa (...) pobierane przez samorządowe wojewódzkie jednostki budżetowe przekazywane są przez te jednostki, wg stanu na ostatni dzień danego miesiąca - do dnia 5-go następnego miesiąca, na odpowiedni rachunek budżetu Województwa.

RKO, na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 uodnfp, wymierzyła Pani A karę upomnienia, oraz – na podstawie art. 167 ust 1 uodnfp - zobowiązała do zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

Tym samym orzeczeniem RKO uznała za odpowiedzialną za zawinione naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 7 uodnfp, Panią B - byłego zastępcę dyrektora (...) oraz uniewinniła Panią C - byłego dyrektora (...) od postawionego jej zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 6 pkt 1 uodnfp.

Postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego wobec Pani A zostało wydane przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego dla spraw rozpatrywanych przez RKO (zwanej dalej „Zastępcą Rzecznika”) w dniu 9 maja 2016 r., na podstawie zawiadomienia Marszałka Województwa (...) z dnia 4 marca 2016 r. We wniosku o ukaranie z dnia 27 czerwca 2016 r. Zastępcza Rzecznika wnioskowała o wymierzenie Pani A kary upomnienia.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO wskazała, że na podstawie uchwały (...) Zarządu Województwa Lubelskiego dnia 12 lutego 2013 r., PBW, jako samorządowa jednostka budżetowa, zobowiązana była do przekazywania, wg stanu na ostatni dzień danego miesiąca - do dnia 5-go następnego miesiąca, pobranych dochodów na odpowiedni rachunek budżetu Województwa. Wbrew temu jednak, pobrane przez PBW dochody z tytułu wpisowego i upomnień nie były przekazywane na ten rachunek, lecz gromadzone na wydzielonym rachunku utworzonym w tej jednostce w oparciu o art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z rachunku tego zgromadzone środki były następnie wydatkowane na podstawie planu finansowego na potrzeby PBW. Dochody z tytułu wpisowego i upomnień nie mogły być jednakże zagospodarowane w tym trybie, gdyż nie przewidywał ich zamknięty katalog dochodów zawarty w uchwale (...) Sejmiku Województwa (...) z dnia 25 października 2010 r. w sprawie wydzielenia rachunku dochodów w jednostkach oświatowych. Wyłącznie dochody określone tą uchwałą mogły być gromadzone na wydzielonym rachunku i tylko w samorządowych jednostkach budżetowych w niej wskazanych. (...) była wskazana w

powyższej uchwale jako jednostka uprawniona do gromadzenia dochodów na wydzielonym rachunku, ale mogła gromadzić na nim wyłącznie te dochody, które enumeratywnie zostały w niej wymienione. Nie należały do nich dochody z wpisowego i upomnień, które zgodnie z uchwałą Nr (...) Zarządu Województwa (...) z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania budżetu Województwa (...), powinny zostać przekazane przez (...), wg stanu na ostatni dzień danego miesiąca, do dnia 5-go następnego miesiąca - na odpowiedni rachunek budżetu Województwa. Jak wynika ze znajdującego się w aktach sprawy Statutu (...), wprowadzonego uchwałą nr (...) Rady (...) z dnia (...) 2013 r., jednostka mogła pozyskiwać oraz wydatkować dochody własne z tytułu: wpisowego, upomnienia, za zgubione książki, odsetek od środków na rachunku bankowym, wynajmu sali konferencyjnej. Podobnie Regulamin wewnętrzny udostępniania zbiorów (...) przewidywał pobieranie opłat za kartę biblioteczną oraz kar pieniężnych z tytułu niedotrzymania terminu zwrotu wypożyczonych materiałów. Zapisy Statutu i Regulaminu dotyczące wpisowego, upomnień oraz opłat za zgubione książki nie mieściły się w katalogu źródeł dochodów określonych w uchwale (...) z dnia (...), a ponadto zapis dotyczący wpisowego nie mieścił się także w katalogu opłat, jakie mogły być pobierane przez biblioteki, określonego w art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 642 z późn. zm.).

W wyjaśnieniach złożonych Zastępcy Rzecznika Pani A podnosiła m.in., że uchwała Nr (...) Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia (...) 2010 r. jest niespójna z ustawą o bibliotekach oraz z uzasadnieniem do projektu uchwały budżetowej na 2014 r. Obrońca Obwinionej podnosił nadto, iż w okresie objętym zarzutem w zakresie wydzielenia rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych oraz gromadzenia na nich dochodów określonego rodzaju obowiązywała poza uchwałą z (...) 2010 r. również nieuchylona do tego czasu uchwała Nr (...) z dnia (...) w sprawie utworzenia rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych, która uprawniała do gromadzenia na rachunku jednostki kwestionowanych dochodów z wpisowego i upomnień. Zdaniem RKO, stanowiska prezentowane przez Obwinioną i jej Pełnomocnika nie znajdują potwierdzenia w obowiązującym (przedstawionym wyżej) stanie prawnym. Wskazała także, że uchwała Sejmiku Województwa (...) Nr (...) w sprawie utworzenia rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych została wydana m.in. na podstawie art. 22 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104), który to przepis - zgodnie z art. 85 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1214) - utracił moc z dniem 31 grudnia 2010 r. Utrata podstawy prawnej uchwały z dnia

(...) 2006 r. powodowała utratę mocy prawnej całej tej uchwały. Od 1 stycznia 2011 r. w zakresie wydzielenia rachunku dochodów w jednostkach oświatowych obowiązywały zasady ustalone uchwałą Nr (...) i tylko tymi zasadami należało się kierować.

Zarzucany Obwinionej czyn stanowił naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 6 pkt 1 uondfp, zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nieprzekazanie w terminie do budżetu w należnej wysokości pobranych dochodów przysługujących Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego. Jej odpowiedzialność wynika z art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp, w myśl którego odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. W przedmiotowej sprawie Pani A przyjęła do wykonania zakres czynności, którym powierzono jej obowiązki w zakresie pełnienia funkcji głównego księgowego, w tym m.in. „związane z prowadzeniem gospodarki finansowej jednostki zgodnie z obowiązującymi zasadami, polegającymi w szczególności na wykonywaniu dyspozycji środkami pieniężnymi zgodnie z przepisami dotyczącymi zasad realizowania budżetu”. Realizując powierzone jej zadania Obwiniona była zatem zobowiązana do przekazywania dochodów z wpisowego i upomnień, w wymaganych terminach na właściwy rachunek budżetu Województwa (...).

RKO nie podzieliła stanowiska prezentowanego na rozprawie przez Obwinioną i jej obrońcę, że nie była ona uprawniona do podejmowania decyzji o przeznaczeniu dochodów jednostki sektora finansów publicznych na pokrycie jej wydatków, gdyż nie była uprawniona do decydowania o przeznaczeniu środków publicznych. Dochody pochodzące z wpisowego i upomnień nigdy, zdaniem RKO, nie były dochodami (...), które podlegały odprowadzeniu na rachunek wyodrębniony na podstawie art. 223 ustawy o finansach publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała, że zebrany w sprawie materiał dowodowy nie daje podstaw do doszukiwania się w działaniach Obwinionej celowego zamiaru popełnienia przypisanego jej czynu. Jednakże nie zachowując należytej ostrożności, Obwiniona mogła co najmniej przewidzieć możliwość popełnienia czynu karalnego i stosując się do przepisów prawa - uniknąć jego popełnienia. W opisanym stanie faktycznym Obwiniona mogła - po zmianie przepisów ustawy o finansach publicznych, którą z pewnością miała (a w każdym razie jako główna księgowa mieć powinna) świadomość - skontaktować się z pracownikami

Urzędu Marszałkowskiego i dopytać, czy zmiany tej ustawy będą miały wpływ na gospodarkę finansową jednostki budżetowej, jaką jest (...).

RKO, wymierzając Obwinionej karę upomnienia, jako kary najniższej w katalogu określonym w ustawie, wskazała, że kara ta powinna skłonić do ją do unikania w przyszłości tego typu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, tym bardziej że w dalszym ciągu jest ona osobą aktywną zawodowo i nadal pełni funkcję głównej księgowej (...). W przedmiotowej sprawie zachodzą przesłanki działające na korzyść Obwinionej, takie jak np. jej dotychczasowa niekaralność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem RKO kara upomnienia jest adekwatną do zaistniałego naruszenia, biorąc pod uwagę także łączną kwotę skutków finansowych.

Odwołanie od orzeczenia RKO z dnia 29 września 2016 r. do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwanej dalej „GKO”) wniósł obrońca Obwinionej (...) w dniu 18 listopada 2016 r.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił on:

- 1) obrazę art. 6 uoandfp poprzez wadliwie uznanie, iż Pani A ponosi odpowiedzialność za zawinione nieprzekazywanie w terminie przez (...) do budżetu Województwa (...) kwestionowanych dochodów, w sytuacji gdy:
  - a) Obwiniona nie była osobą uprawnioną do działania w imieniu jednostki sektora finansów publicznych i podejmowania decyzji o przeznaczeniu dochodów jednostki sektora finansów publicznych,
  - b) Obwiniona nie miała uprawnień do decydowania o wysokości przekazywanych dochodów ani też nie miała wpływu na termin ich przekazywania, a wykonywane przez nią czynności miały jedynie charakter techniczny, kasowy a nie decyzyjny,
  - c) jedyną osobą uprawnioną do dysponowania środkami finansowymi bez prawa do scedowania tego uprawnienia na osoby trzecie w świetle Statutu (...) (w brzmieniu obowiązującym w 2014 r.) był Dyrektor,
  - d) obowiązujące akty prawa miejscowego w postaci Uchwały (...) Sejmiku Województwa (...) z dnia (...) w sprawie utworzenia rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych oraz Uchwała Nr (...) Sejmiku Województwa Lubelskiego z

dnia (...) w sprawie wydzielenia rachunku dochodów w jednostkach oświatowych wykluczały się wzajemnie, bowiem uchwała z dnia (...) 2010 r. nie zawierała norm prawnych, na mocy których zostałaby wyłączona moc prawna: albo całej uchwały z dnia (...) 2006 r. albo tylko w zakresie dotyczącym (...), a tym samym uniemożliwiała precyzyjne jej wykonanie;

- 2) obrazę art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy w zw. z art. 53 ust. 2 ustawy z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych poprzez wadliwe uznanie, iż Dyrektor (...) powierzył Pani A obowiązki w zakresie gospodarki finansowej na podstawie, których mogła decydować o terminach i wysokości przekazywanych dochodów na rachunek budżetu Województwa (...), a tym samym mogła ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- 3) wynikający z błędnej oceny całości zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, mający wpływ na jego treść, polegający na wadliwym uznaniu, iż Pani A ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 6 pkt. 1 uodfp, szczegółowo opisane w przypisanym jej czynie.

Obrońca wniósł o:

- 1) uniewinnienie A od zarzucanego jej czynu, ewentualnie z ostrożności procesowej,
- 2) uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie do RKO do ponownego rozpoznania.

Jednocześnie wniósł o dołączenie i przeprowadzenie dowodu z akt sprawy o sygn. (...) na okoliczność nierównego stosowania obowiązujących norm prawnych przy tożsamych stanach faktycznych, w stosunku do osób podlegających pod orzecznictwo RKO i tym samym stosowanie ich w realiach przedmiotowej sprawy z pokrzywdzeniem dla Obwinionej A, co może również- stanowić naruszenie art. 7 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W uzasadnieniu obrońca wskazał, że Obwiniona nie była osobą uprawnioną do działania w imieniu jednostki sektora finansów publicznych, jakim jest (...) i podejmowania decyzji o przeznaczeniu dochodów jednostki sektora finansów publicznych. Ponadto Obwiniona nie miała uprawnień do decydowania o wysokości przekazywanych dochodów, ani też nie miała wpływu na termin ich przekazywania a wykonywane przez nią czynności miały jedynie

charakter techniczny, kasowy a nie decyzyjny. Jediną osobą uprawnioną do dysponowania środkami finansowymi, bez prawa do scedowania tego uprawnienia na osoby trzecie, w świetle Statutu (...) (w brzmieniu obowiązującym w 2014 r.) - był Dyrektor - vide § 6 pkt. 5 ww. Statutu: „Dyrektor dysponuje środkami określonymi w planie finansowym (...) zaopiniowanym przez radę pedagogiczną i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie.”.

Ponadto, zdaniem Obrońcy, w okresie objętym zarzutem, tj. od stycznia do listopada 2014 r. - wbrew stanowisku Zastępcy Rzecznika wyrażonym w piśmie z dn. 9 maja 2016 r., powielonym również bezzasadnie przez RKO w zaskarżonym orzeczeniu, w (...) obowiązywały dwie uchwały Sejmiku Województwa (...) w sprawie utworzenia rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych i z dn. (...) w sprawie wydzielenia rachunku dochodów w jednostkach oświatowych. Taki stan prawny spowodowany był tylko i wyłącznie tym, iż uchwała z (...) 2010 r. nie zawierała postanowień, na mocy których zostałyby wyłączona moc prawna, albo całej uchwały z dn. (...) 2006 r., albo tylko w zakresie dotyczącym samorządowej jednostki budżetowej - (...). Zgodnie z § 1 ust. e) uchwały z dnia (...) 2006 r. samorządowe jednostki budżetowe wymienione w załączniku nr 1 do ww. uchwały gromadzą na wydzielonym rachunku dochodów własnych wpływy z tytułu: „Opłat za wypożyczenie książek i kaset wideo, kar za przetrzymywanie książek”. Ponadto zgodnie z § 2 tej uchwały dochody własne jednostek budżetowych są przeznaczane w szczególności na finansowanie wydatków bieżących związanych z uzyskiwaniem przez jednostkę budżetową dochodów wymienionych w § 1 ww. uchwały. W świetle wyżej powołanej analizy prawnej i przytoczonych przepisów, dokonując subsumpcji stanu faktycznego, należy wskazać, iż kwota środków pieniężnych tytułem pobranych dochodów z wpisowego i upomnień - została zgromadzona na wydzielonym rachunku dochodów własnych i przeznaczona w całości na finansowanie wydatków bieżących, a więc – zdaniem Obrońcy - zgodnie z obowiązującym w tym okresie stanem prawnym.

W nawiązaniu do przedstawionego przez RKO stanowiska wskazującego, iż uchwała z dnia (...) 2006 r. utraciła moc prawną, gdyż zmianie uległa podstawa prawna jej wydania - Obrońca uznał, że takie rozumowanie jest wadliwe. Zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, a także obowiązującymi normami prawnymi, utrata podstawy prawnej na podstawie, której został wydany akt prawa miejscowego nie eliminuje, jego zdaniem, „z automatu” aktu prawa miejscowego z obiegu prawnego. To na organach stanowiących akty prawa miejscowego



spoczywa obowiązek, aby stosownymi aktami eliminować z obrotu prawnego akty prawa miejscowego, których podstawy prawne uległy zmianie i zastępować je aktami zgodnymi z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Rozprawa przed GKO odbyła się, z udziałem obrońcy Obwinionej i Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, w dniu 23 stycznia 2017 r. Strony ostatecznie zgodnie wniosły o uchylenie zakazanego orzeczenia, w części dotyczącej Pani A, i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

GKO po analizie materiału dowodowego i uwzględniając zgodne stanowiska Stron postępowania uznała, że należy uchylić orzeczenie RKO z dnia 29 września 2016 r. oraz przekazać sprawę do ponownego rozpoznania przez ten organ orzekający.

**W szczególności, GKO zważyła, co następuje:**

Nie budzi wątpliwości GKO ustalony przez RKO stan faktyczny, którego nie kwestionują też Strony postępowania. Dlatego też GKO przyjmuje ten stan bez zastrzeżeń w postępowaniu drugoinstancyjnym. Podobnie, nie budzi także wątpliwości GKO, fakt naruszenia dyscypliny finansów publicznych w (...), w zakresie opisanym we wniosku o ukaranie, choć opis przypisanego naruszenia jest, zdaniem GKO, wadliwy. Zgodnie z art. 135 ust 2 pkt 5 (w przypadku czynu zarzucanego) i ust 3 pkt 1 tego artykułu (w przypadku czynu przypisanego) ustawy, orzeczenie powinno m.in. określić czas popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Przy określaniu czasu popełnienia należy kierować się normą wynikającą z art. 21 uodfp, w myśl której naruszenie to uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był zobowiązany. Za czas, w którym sprawca zaniechał działania, uważa się dzień następujący po upływie terminu, w którym określone działanie powinno nastąpić. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z działaniem polegającym na zaniechaniu przekazywania do budżetu Województwa (...) dochodów z dwóch źródeł, a mianowicie z wpisowego i upomnień. Niezbędne jest więc precyzyjne określenie konkretnego dnia tych zaniechań. Tymczasem w opisie czynu zarzucanego, a następnie przypisanego Obwinionej - czas ten jest określony w postaci przedziału czasowego (określenie: „za okres od stycznia do listopada 2014 r.”), a więc w sposób nie spełniający tych wymagań. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy niezbędne jest skorygowanie sentencji orzeczenia w ten sposób, aby precyzyjnie wskazać te daty przypadające na konkretny,

następny dzień danego miesiąca po którym comiesięczne wpłaty powinny nastąpić, a nie nastąpiły.

Analizując stan prawny, GKO zwróciła uwagę na nazbyt pochopne odrzucenie przez RKO wniosku dowodowego o zwrócenie się do (...) o przekazanie Komisji, poświadczonej za zgodność z oryginałem, kopii książki rejestracji korespondencji, co pozwoliłoby na udowodnienie, czy organ nadzoru informował jednostkę o zmianie przepisów prawa miejscowego, a mianowicie Uchwały (...) Sejmiku Województwa (...) w sprawie wydzielenia rachunku dochodów w jednostkach oświatowych. Zdaniem RKO wniosek ten należało odrzucić ponieważ okoliczność, która miałyby być w ten sposób udowodniona, nie ma znaczenia dla sprawy. Komisja dała nawet wiarę temu, iż (...) nie została poinformowana przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa (...) o zmianach przepisów. Jednakże jej zdaniem nieznanostwo tych przepisów i ogólnie nieznanostwo prawa nie zwalnia z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co nie wymaga dowodu. GKO podziela oczywisty pogląd RKO, iż nieznanostwo przepisów nie zwalnia z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednakże aby odpowiedzialności z przestrzegania tych przepisów można było dochodzić muszą być one ogłoszone lub też przekazane w innej formie do wiadomości i stosowania, w przypadku braku publikacji aktu prawnego, tak aby możliwe było zapoznanie się z ich treścią przez osoby zobowiązane do ich przestrzegania w prowadzonej działalności. W kontekście zgłoszonego i odrzuconego przez RKO wniosku dowodowego, GKO ma wątpliwość, czy (...) otrzymała, ważny dla oceny odpowiedzialności osób i zawinienia za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, przepis prawa miejscowego, jaką stanowi ww. Uchwała z dnia (...) 2010 r. Z dokonanego przez GKO, we własnym zakresie, rozpoznania wynika, że uchwała ta nie podlegała ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa (...), co odnotowano w poz. (...) „Rejestru Uchwał III Kadencji Sejmiku Województwa (...). Tym samym winna ona być przekazana do realizacji jednostkom oświatowym, których dotyczyła, w tym do (...). Uchwała ta ma istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie, gdyż określa źródła dochodów, które w oparciu o art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych mogą być gromadzone na wydzielonym rachunku oraz wskazuje podmioty prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, które takie rachunki mogą tworzyć. Jedynie dochody ze źródeł nie wymienionych w tej uchwale podlegają przekazaniu na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w przedmiotowej sprawie – na rachunek budżetu

Województwa (...). RKO przy ponownym rozpoznaniu sprawy powinna przeprowadzić ten dowód i ponownie przeanalizować odpowiedzialność i zawinienie Obwinionej.

Odnosząc się bezpośrednio do odwołania, GKO nie podziela stanowiska obrońcy Obwinionej, że Pani (...), jako główna księgowa (...), nie miała uprawnień do decydowania o wysokości przekazywanych dochodów, ani też nie miała wpływu na termin ich przekazywania, a wykonywane przez nią czynności miały jedynie charakter techniczny, kasowy, a nie decyzyjny, przynależny Dyrektorowi (...). Zgodnie bowiem z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, główny księgowy jednostki sektora finansów publicznych jest pracownikiem, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność m.in. w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi. Obwinionej zostały powierzone obowiązki m.in. „związane z prowadzeniem gospodarki finansowej jednostki zgodnie z obowiązującymi zasadami, polegającymi w szczególności na wykonywaniu dyspozycji środkami pieniężnymi zgodnie z przepisami dotyczącymi zasad realizowania budżetu”. Zdaniem GKO, wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi może się odbywać w oparciu o dyspozycje (decyzje, polecenia) wydawane przez osobę posiadającą kompetencje w tym zakresie (najczęściej jest to kierownik jednostki). Może ono także wynikać bezpośrednio z przepisów prawa i nie musi być poprzedzone odrębną dyspozycją (decyzją, poleceniem, adnotacją na dokumencie) kierownika jednostki. W tym zakresie GKO podziela wyrażone na rozprawie stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika oraz linię orzeczniczą GKO wyrażoną m.in. w przytoczonym przez RKO orzeczeniu z dnia 9 maja 2011 r., sygn. BDF1/4900/27/31/RN-5/11/46. Z tą drugą sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, w której dochody z wpisowego i upomnień nie powinny być gromadzone w (...) na rachunku wydzielonym, lecz należało je przekazać na właściwy rachunek budżetu Województwa (...), na zasadach i w trybie określonym w uchwale Nr (...) Zarządu Województwa (...) z dnia (...) w sprawie szczegółowych zasad wykonywania budżetu Województwa (...). Zgodnie z tą uchwałą dochody budżetu Województwa (...) pobierane przez samorządowe wojewódzkie jednostki budżetowe przekazywane są przez te jednostki, wg stanu na ostatni dzień danego miesiąca - do dnia 5-go następnego miesiąca, na odpowiedni rachunek budżetu Województwa. Główny księgowy, zobowiązany ustawowo do wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, kierując się postanowieniami ww. uchwały, bez dodatkowej dyspozycji dyrektora, winien przekazać dochody z tego tytułu na wspomniany wyżej rachunek, pod warunkiem iż znał lub powinien znać Uchwałę Nr (...) Sejmiku Województwa (...) z dnia (...) 2010 r. w sprawie

wydzielenia rachunku dochodów w jednostkach oświatowych i można mu przypisać zawinienie, co ma wykazać zlecone przez GKO dodatkowe postępowanie dowodowe.

GKO nie podziela także stanowiska obrońcy, iż w okresie objętym zarzutem, tj. od stycznia do listopada 2014 r., w (...) obowiązywały dwie wyżej już cytowane uchwały Sejmiku Województwa (...), tj. (...) w sprawie utworzenia rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych i z (...) w sprawie wydzielenia rachunku dochodów w jednostkach oświatowych, a taki stan prawny – zdaniem obrońcy - spowodowany był tym, iż uchwała z dnia (...) 2010 r. nie zawierała postanowień, na mocy których zostałaby wyłączona moc prawna albo całej uchwały z dnia (...) 2006 r. albo tylko w zakresie dotyczącym (...). W tym zakresie, zdaniem GKO, stanowisko, jakie zajęła RKO jest właściwe, tj. że wraz z utratą ustawowej podstawy prawnej wydania uchwały z dnia (...) 2006 r. uchwała ta utraciła swoją moc. Zasadność takiego stanowiska potwierdza również orzecznictwo sądów administracyjnych (II SA/Ka 3255/01 - Wyrok NSA oz. w Katowicach z 2002-03-04). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że utrata mocy obowiązującej przez ustawę, która zawierała upoważnienie do podjęcia uchwał wykonawczych, ma ten skutek, iż tracą moc również te uchwały, o ile przepisy przejściowe nie zawierają szczególnej regulacji. Takie przepisy zawierała ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (art. 85 pkt 2), która - mimo iż nowa ustawa o finansach publicznych wchodziła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.- wydłużała do dnia 31 grudnia 2010 r. moc obowiązującą art. 22 ust 4 „starej” ustawy o finansach publicznych, który stanowił podstawę prawną wydania Uchwały Sejmiku Województwa (...) 2006 r. w sprawie utworzenia rachunków dochodów własnych jednostek budżetowych. Skutek jest więc taki, że z dniem 1 stycznia 2011 r. Uchwała ta niejako automatycznie utraciła moc prawną, zatem nie ma potrzeby i podstawy prawnej do podejmowania uchwały w tym przedmiocie.

GKO nie uwzględniła zawartego w odwołaniu wniosku obrońcy o dołączenie i przeprowadzenie dowodu z akt sprawy o sygn. (...) RKO na okoliczność nierównego stosowania obowiązujących norm prawnych przy tożsamych stanach faktycznych w stosunku do osób podlegających pod orzecznictwo tej Komisji. GKO zdaje sobie sprawę z tego, że mogą funkcjonować w obrocie prawnym orzeczenia wydane w podobnych stanach faktycznych odbiegające od rozstrzygnięć w niniejszej sprawie. Obowiązuje bowiem wynikająca z art. 45 uondfp zasada niezawisłości członków komisji orzekających, którzy w zakresie orzekania podlegają tylko przepisom prawa oraz na mocy przekonania opartego na

## Sygn. akt BDF1.4800.93.2016

swobodnej ocenie dowodów rozstrzygają samodzielnie nasuwające się zagadnienia prawne i nie są związani rozstrzygnięciami innych organów (także innych składów orzekających), z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu.

Reasumując, przy ponownym rozpoznaniu sprawy, RKO, uwzględniając wyżej sformułowane wskazania GKO:

- skoryguje opis czynu zawarty w sentencji orzeczenia przez wskazanie konkretnych dat naruszenia dyscypliny finansów publicznych i określi przypadające do wpłaty kwoty dochodów,
- przeprowadzi dowód z dokumentów potwierdzających (bądź wykluczających) przekazanie do (...) Uchwały Nr (...) Sejmiku Województwa z (...) 2010 r. w sprawie wydzielenia rachunku dochodów w jednostkach oświatowych,
- ponownie oceni odpowiedzialność i zawinienie Pani A za zarzucane jej naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 6 pkt 1 uondfp.

Uwzględniając powyższe należało orzec, jak w sentencji orzeczenia.