



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	Wojciech Robaczyński
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Paweł Adam Trojan (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Dariusz Chmielecki
Protokolant:		<i>Bartosz Głuszko</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2018 r. odwołania wniesionego przez Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzuczonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Głównej Księgowej (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2017 r., sygn. akt Ds. 18/2017, którym uznano Obwinioną (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 6 pkt 1** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm) polegającego na tym, że w 2017 r. nie dołożyła należytej staranności, naruszając dyscyplinę finansów publicznych, poprzez nieterminowe przekazanie do budżetu dochodów należnych Skarbowi Państwa, tj. pobrane według stanu na dzień 10 kwietnia 2017 r. dochody należne Skarbowi Państwa w wysokości 81.917,09 zł odprowadziła w dniu 18 kwietnia 2017 r., postępując niezgodnie z § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1476, z późn. zm.).

Komisja Orzekająca odstąpiła od wymierzenia Obwinionej kary oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

orzeka:

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 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) 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

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości (dalej MKO), orzeczeniem z dnia 13.11.2017 r., w sprawie prowadzonej pod sygn. akt Ds. 18/2017, przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości p. Jacka Zielińskiego, po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 września 2017 r. i 8 listopada 2017 r. r. uznała Panią (...) – **główną księgową** (...)

- obwinioną o to, że naruszyła dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, iż pobrane na dzień 15 kwietnia 2017 r. dochody należne Skarbowi Państwa w wysokości 116.564,08 zł odprowadziła na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa z opóźnieniem, tj. w dniu 18 kwietnia 2017 r., co było niezgodne z § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1476, z późn. zm.), **tj. o czyn z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) (dalej zwaną uondfp) -**

winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych w ten sposób, że w 2017 r. nie dołożyła należytej staranności, naruszając dyscyplinę finansów publicznych, poprzez nieterminowe przekazanie do budżetu dochodów należnych Skarbowi Państwa, tj. pobrane według stanu na dzień 10 kwietnia 2017 r. dochody należne Skarbowi Państwa w wysokości 81.917,09 zł odprowadziła w dniu 18 kwietnia 2017 r., postępując niezgodnie z § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych. W

Sygn. akt BDF1.4800.14.2018

ocenie MKO czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 6 pkt 1 uodfnp.

Jednocześnie MKO, na podstawie art. 36 ust.1 uodfnp, odstąpiła od wymierzenia kary Pani (...). Ponadto, działając na podstawie art. 167 ust. 1 uodfnp, orzekła od Pani (...) zwrot na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 316,18 zł (słownie trzysta szesnaście złotych osiemnaście groszy).

W orzeczeniu z dnia 13.11.2017 r. Regionalna Komisja Orzekająca dokonała następujących ustaleń faktycznych.

W dniu 21 sierpnia 2017 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości wystąpił do Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z wnioskiem Ds. Rz 19/17 o ukaranie Pani (...) – głównego księgowego (...).

Rzecznik zarzucił Obwinionej, że naruszyła dyscyplinę finansów publicznych w ten sposób, iż pobrane na dzień 15 kwietnia 2017 r. dochody należne Skarbowi Państwa w wysokości 116.564,08 zł odprowadziła na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa z opóźnieniem tj. w dniu 18 kwietnia 2017 r., co było niezgodne z § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych.

Wskazany powyżej czyn stanowić miał naruszenie art. 6 pkt 1 uodfnp. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych wniósł o uznanie Obwinionej za winną popełnienia zarzucanego jej czynu i wymierzenie kary upomnienia. Jednocześnie, w oparciu o art. 36 ust. 1 uodfnp, Rzecznik wniósł o rozważenie odstąpienia od wymierzenia kary.

Podstawą wskazanego powyżej wystąpienia Rzecznika było pismo Dyrektora Sądu (...) z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt F 3110-6/2017, zawiadamiające o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Sądzie (...).

Z wymienionej powyżej korespondencji wynikało, że dochody budżetowe według stanu na dzień 10 kwietnia 2017 r., które winny być przekazane do dnia 15 kwietnia 2017 r., zostały przelane na konto Ministerstwa Finansów w dniu 18 kwietnia 2017 r., tj. w pierwszym dniu

Sygn. akt BDF1.4800.14.2018

roboczym wypadającym po okresie Świąt Wielkanocnych, wraz z dochodami, które wpłynęły na konto sądu w okresie od 11 do 15 kwietnia 2017 r.

Termin przekazania dochodów miał zostać nieumyślnie przekroczony z powodu jednoczesnego prowadzenia wielu zadań w tym samym czasie, związanych ze sprawozdawczością roczną i kwartalną, z pilnym wdrożeniem nowego oprogramowania dotyczącego księgowania dochodów oraz z wykonywaniem bieżących prac i księgowania w celu niedopuszczenia do powstania dużych zaległości.

Przekroczenie terminu w Sądzie (...) nigdy wcześniej miało nie mieć miejsca. Zadania zawsze miały być realizowane zgodnie z ustalonymi terminami, a kompetencje głównego księgowego zawsze były oceniane bardzo pozytywnie. Zaistniały w natłoku zadań błąd ludzki mógł być związany z trudną sytuacją osobistą głównej księgowej.

Niezgodności miały zostać wykryte przez główną księgową. Pracownik miał dołożyć wszelkich starań, by tego rodzaju zdarzenie nie wystąpiło w przyszłości.

Dyrektor Sądu (...) zwróciła jednocześnie uwagę na podjęte czynności naprawcze i zaradcze oraz brak skutków finansowych dla środków publicznych z tytułu popełnionego błędu.

Obwiniona nie stawiała się na rozprawę prawidłowo zawiadomiona o jej terminie i miejscu. Pani (...) złożyła jednak wyjaśnienia pisemne.

Obwiniona podniosła, że stan dochodów budżetowych według stanu na dzień 10 kwietnia 2017 r. wynosił 81.917,09 zł. Należność ta winna zostać przekazana do dnia 15 kwietnia 2017 r., a została przelana na odpowiedni rachunek dochodów centralnych w dniu 18 kwietnia 2017 r., tj. w pierwszym dniu roboczym po okresie Świąt Wielkanocnych. W ocenie Obwinionej, jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub w sobotę, termin upływa dnia następnego, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą. Z tego względu, w analizowanym przypadku miało nie nastąpić naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż termin do przekazania dochodów miał zostać zachowany.

Dodatkowo, Obwiniona przedstawiła argumentację powołaną pierwotnie w zawiadomieniu złożonym przez Dyrektora Sądu (...).

Sygn. akt BDF1.4800.14.2018

Stanowisko odnośnie braku naruszenia dyscypliny finansów publicznych z uwagi na zachowanie terminu do przekazania dochodów (przelew następnego dnia, który nie jest dniem ustawowo wolny od pracy ani sobotą) przedstawiła także Dyrektor Sądu (...) w piśmie z dnia 12 października 2017 r. nr F 3110-6/2017.

Odnosząc się do postawionych Pani (...) zarzutów naruszenia dyscypliny finansów publicznych Komisja I instancji w postępowaniu dowodowym ustaliła zakres podmiotowy dochodzenia odpowiedzialności.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 uonfp, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają „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, z zastrzeżeniem ust. 2”.

W praktyce dotyczy to pracowników, którym wykonywanie pewnych obowiązków powierzył kierownik danej jednostki organizacyjnej na podstawie upoważnień ustawowych zawartych między innymi w art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych („Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki”).

Jeżeli kierownik jednostki nie powierzy określonych obowiązków pracownikom bądź uczyni to niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisem, tylko kierownik podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W aktach sprawy znajduje się zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Głównego Księgowego, zgodnie z który do obowiązków Głównego Księgowego należy w szczególności terminowe przekazywanie pobranych dochodów budżetowych (3.6.3.).

Sygn. akt BDF1.4800.14.2018

Przyjęcie tych obowiązków Pani(...) potwierdziła podpisem w dniu 20 listopada 2013 r. („Oświadczam, że przyjąłam do wiadomości zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności oraz zobowiązuję się do rzetelnego i sumiennego jego wykonywania”).

Tym samym kierownik jednostki skutecznie powierzył określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikowi jednostki na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zachodzą zatem przesłanki określone w art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp.

Z nadesłanego zawiadomienia Dyrektor Sądu (...) oraz wyjaśnień Obwinionej wynika, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przekazania dochodów według stanu na dzień 10 kwietnia 2017 r. w kwocie 81.917,09 zł na rachunek budżetu państwa nastąpiło z opóźnieniem, zamiast do dnia 15 kwietnia 2017 r. – w dniu 18 kwietnia 2017 r.

Nieterminowe przekazanie do budżetu pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 6 pkt 1 uondfp.

Według § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia z 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, pobrane na rachunki bieżące dochody budżetowe, z zastrzeżeniem ust. 6 i 8 oraz § 20, są przekazywane na odpowiedni rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, z zachowaniem rodzaju wpływów, według stanu środków na:

- 1) 5. dzień miesiąca – do dnia 10. danego miesiąca;
- 2) 10. dzień miesiąca – do dnia 15. danego miesiąca;
- 3) 15. dzień miesiąca – do dnia 20. danego miesiąca;
- 4) 20. dzień miesiąca – do dnia 25. danego miesiąca;
- 5) 25. dzień miesiąca – do ostatniego dnia miesiąca;
- 6) ostatni dzień danego miesiąca – do dnia 5. następnego miesiąca.

W wyjaśnieniach Obwinionej, także w opiniach Dyrektora Sądu (...), wskazano, że należność została odprowadzona do Skarbu Państwa w pierwszym dniu roboczym po okresie Świąt Wielkanocnych. Według Obwinionej i Dyrektora, jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub w sobotę, termin upływa dnia następnego, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą. Z tego względu, w

Sygn. akt BDF1.4800.14.2018

analizowanym przypadku miało nie nastąpić naruszenie dyscypliny finansów publicznych, gdyż termin do przekazania dochodów miał zostać zachowany.

Odnosząc się do powyższego Komisja I instancji wskazała, że w § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych posłużono się określeniem „do”, wskazując czas na przekazanie dochodów. W ślad za uzasadnieniem orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2013 r. sygn. akt Ds. 12/2013, MKO wskazała, że „w wielu pięciodniowych terminach odprowadzania środków do budżetu w ciągu roku wypadają dni wolne, lecz obowiązkiem osób odpowiedzialnych jest przestrzeganie zasad gospodarki finansowej i wcześniejsze zaplanowanie terminu tak aby nie doszło do przekroczenia terminu a tym samym do naruszenia dyscypliny finansów publicznych”. Kwestia została również poruszona przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości, w uzasadnieniu przedmiotowego wniosku o ukaranie. W okolicznościach analizowanej sprawy, dochody budżetowe według stanu na dzień 10 kwietnia 2017 r. mogły zostać przekazane na odpowiedni rachunek w dniach 11, 12, 13, czy 14 kwietnia 2017 r.

Zdaniem Komisji I instancji działanie Obwinionej nie było wywołane lekceważeniem obowiązków. Obwiniona nie miała zamiaru popełnienia czynu, jednak go popełniła na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość takiego popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych powinna przewidzieć, dlatego niewątpliwie można jej przypisać winę.

Oceniając na podstawie zebranego w aktach materiału dowodowego zaistniałe naruszenie dyscypliny finansów publicznych Komisja I instancji nie miała wątpliwości, że opisane w zawiadomieniu naruszenie wyczerpuje znamiona czynu, który obwarowany jest sankcją odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przewidzianą w art. 6 pkt 1. Komisja uznała, że Obwiniona nie miała zamiaru naruszyć dyscypliny finansów publicznych a do naruszenia przypisanego czynu doszło wskutek nieświadomego niedbalstwa.

Zdaniem Komisji proponowaną przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych karę upomnienia można uznać za adekwatną do zaistniałego naruszenia. Karę upomnienia można

Sygn. akt BDF1.4800.14.2018

bowiem wymierzyć w szczególnym przypadku, gdy stopień szkodliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny, a tak zdaniem Komisji było w tym przypadku.

Komisja dokonała oceny działań Obwinionej w świetle przepisów art. 36 ust. 1 uondfp. Zgodnie z orzeczeniem Głównej Komisji Orzekającej z dnia 27 kwietnia 2006 r. (DF/GKO-4900-8/11-12/06/143, Biuletyn orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych z 2006 r. Nr 3, poz. 8) „Komisja Orzekająca I instancji powinna z urzędu, w przypadku uznania obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, rozważyć możliwość zastosowania art. 28 i art. 36 ust. 1 i dać temu wyraz w uzasadnieniu orzeczenia”.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 uondfp „w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie można, biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunki osobiste sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju, a nawet odstąpić od jej wymierzenia”.

Rozstrzygając przedmiotową sprawę Komisja I instancji wzięła pod uwagę jednorazowy charakter zdarzenia, niewielkie opóźnienie w odprowadzeniu środków do Skarbu Państwa (fakt, iż przelew wykonano w pierwszym dniu roboczym następującym po okresie Świąt Wielkanocnych), podjęte w Sądzie (...) czynności naprawcze i zaradcze, a także pozytywną opinię o sposobie wywiązywania się przez Obwinioną z obowiązków służbowych.

Komisja I instancji uznała także, że odstąpienie od wymierzenia kary jest wystarczające dla osiągnięcia celu postępowania, w tym mających charakter prewencji indywidualnej.

Jak wskazała MKO przedmiotowe orzeczenie odpowiada wnioskowi Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości w zakresie rozważenia odstąpienia od wymierzenia kary, w oparciu o art. 36 ust. 1 uondfp.

W podsumowaniu uzasadnienia zostało wskazane, że rozstrzygnięcie o kosztach zapadło w oparciu o art. 167 ust. 1 uondfp.

Obwiniona pismem z dnia 26.12.2017 r., działając na podstawie art. 138 uondfp, złożyła odwołanie od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie

Sygn. akt BDF1.4800.14.2018

dyscypliny finansów publicznych z dnia 13.11.2017 roku w sprawie Ds. 18/2017, wniosła o uniewinnienie i jednocześnie o zwolnienie od kosztów.

Jak wskazano w części motywacyjnej odwołania w punkcie pierwszym orzeczenia uznano Obwinioną winną naruszenia dyscypliny poprzez nieterminowe przekazanie do budżetu dochodów należnych Skarbowi Państwa, tj. pobrane według stanu na dzień 10 kwietnia 2017 roku dochody odprowadzono w dniu 18 kwietnia 2017 r. postępując niezgodnie z par. 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1476 z późn. zm.): „Pobrane na rachunki bieżące dochody budżetowe (...) są przekazywane na odpowiedni rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, (...) według stanu środków na:

- 1) 5. dzień miesiąca - do dnia 10. danego miesiąca;
- 2) 10. dzień miesiąca - do dnia 15. danego miesiąca;
- 3) 15. dzień miesiąca - do dnia 20. danego miesiąca;...”.

Z przepisu tego wynika, zdaniem Obwinionej, że dochody według stanu na dzień 10 kwietnia 2017 r. winny być przekazane do 15 dnia miesiąca, czyli do 15 kwietnia 2017 r. Jak wskazano w uzasadnieniu odwołania dzień ten przypadał w sobotę. W dniach 16 i 17 kwietnia były Święta Wielkanocne. Pierwszym roboczym dniem był dzień 18 kwietnia 2017 roku i w tym właśnie dniu zostały przekazane dochody na konto ministerstwa.

Jak wskazała Obwiniona, co prawda w rozporządzeniu nie jest uregulowana kwestia przypadku kiedy ostatni dzień przekazania dochodów przypada w sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, ale to rozporządzenie zostało wydane jako przepisy wykonawcze do ustawy o finansach publicznych, a zatem nie może być sprzeczne z aktem prawnym wyższej rangi, tj. z ustawą Ordynacja podatkowa, stosowaną w tym wypadku odpowiednio.

Jak stanowi art. 2 § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa, przepisy tej ustawy stosuje się do podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe. W art. 3 ust. 8 ordynacji napisano że przez niepodatkowe należności budżetu rozumie się niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publiczno-prawnych.

Sygn. akt BDF1.4800.14.2018

W art. 60 ustawy o finansach publicznych wymieniono natomiast niepodatkowe należności publicznoprawne, wśród których są dochody państwowych jednostek publicznych pobierane na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie zaś z art. 67 ustawy o finansach publicznych do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych tą ustawą, stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) i odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, 648, 768, 935, 1428 i 1537).

W myśl art. 12 §1 i §5 ustawy Ordynacja podatkowa jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Jeżeli zaś ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy, chyba że ustawy podatkowe stanowią inaczej.

Zgodnie natomiast z art. 57 § 1 i § 4 kpa jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Jeżeli natomiast koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

Jednocześnie, zdaniem Obwinionej, zwrócić należy uwagę na treść art. 115 kc zgodnie z którą, jeżeli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą.

W uzasadnieniu odwołania wskazano na treść uchwały NSA w Warszawie wydanej w składzie 7 sędziów, z dnia 15.06.2011 r., sygn. akt I Ops 1/11, w której stwierdzono, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 K.p.a. (ONSAiWSA 2011/5/95, Prok.i Pr.-wkł. 2012/10/40, LEX nr 818666, OSP 2011/12/123).

W dalszej kolejności w uzasadnieniu wniesionego odwołania zostało wskazane, że mając na względzie powyższe, nie sposób zgodzić się z zaskarżonym orzeczeniem. W jego uzasadnieniu podkreślono, że w § 13 ust. 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych

posłużono się sformułowaniem „do”, w odniesieniu do okresu na przekazanie dochodów. Choć zatem możliwe jest przekazanie dochodów przed ostatnim dniem określonego terminu, to jednak dopuszczalnym jest ich przekazanie również dnia ostatniego. Dzień ten zaś z woli ustawodawcy nie może przypadać na dzień ustawowo wolny od pracy, ani na sobotę, albowiem jak wynika z powyższych rozważań, w sytuacji, gdy wypada on w sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą. W okolicznościach niniejszej sprawy, zdaniem Obwinionej, zatem termin upływał z dniem 18 kwietnia 2017 r., a tym samym został on zachowany i nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jak zostało wskazane na zakończenie uzasadnienia odwołania nie sposób zatem upatrywać jakiegokolwiek winy w działaniu Obwinionej. Dlatego też Obwiniona wniosła o uniewinnienie Jej od zarzucanego czynu.

Mając na uwadze powyższe Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Mimo braku ustaleń Komisji I instancji w zakresie art. 24 ust. 1 uondfp Główna Komisja Orzekająca wskazuje, że ich brak nie ma wpływu na prawidłowość podjętego rozstrzygnięcia.

Otóż w kontekście zasady wynikającej z art. 24 ust. 1 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 sprawy.

Główna Komisja Orzekająca uznała, że w sprawie znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące w dniu orzekania – stosownie do treści art. 24 ust. 1 uondfp. Komisja II instancji nie stwierdziła bowiem aby od momentu popełnienia zarzucanego Obwinionej czynu do dnia wydania orzeczenia doszło do zmiany przepisów, zarówno w zakresie normy sankcjonowanej, jak również w zakresie normy sankcjonującej stanowiącej podstawę odpowiedzialności Pani (...).

W pierwszej kolejności wskazać należy, że brak było w ramach wniesionego odwołania sporu, co do ustaleń faktycznych poczynionych przez Komisję I instancji. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż pobrane według stanu na dzień 10.04.2017 r. dochody należne Skarbowi Państwa w wysokości 81.917,09 zł zostały odprowadzone przez Obwinioną w dniu 18.04.2017 r. – wbrew obowiązkowi wynikającemu z treści § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych ujęte w treści art. 6 pkt 1 uondfp.

Mając na uwadze ustalone przez Komisję I instancji podstawy odpowiedzialności Obwinionej GKO wskazuje, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu przepisu art. 6 ust. 1 uondfp, jest nieprzekazanie w terminie do budżetu w należytym wysokości pobranych dochodów należnych Skarbowi Państwa - a termin ten został w tym wypadku określony w powszechnie obowiązujących przepisach prawa (rozporządzenie wykonawcze do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 23 z późn. zm.) – art. 179 § 5 ww. ustawy).

Na gruncie niniejszej sprawy, jak wynika z dokonanych przez MKO ustaleń faktycznych, nie budzi wątpliwości, iż Pani (...) nie dochowała terminu określonego w treści § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych.

Zgodnie z art. 21 uondfp, naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. Stąd do przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło, ze względu na sposób regulacji przyjęty w treści § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, w dniu 16 kwietnia 2017 r. – gdyż do dnia 15 kwietnia 2017 r. włącznie Obwiniona była zobligowana do przekazania środków na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Co w sprawie jest bezsporne przekazanie tych środków nastąpiło w dniu 18 kwietnia 2017 r.

MKO w sposób prawidłowy dokonała również ustaleń odnoszących się do strony podmiotowej odpowiedzialności. Pani (...) pozostaje bowiem w kręgu osób podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp, według którego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają *pracownicy jednostek sektora finansów publicznych (...), którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych (...).*

Odnosząc się do powyższej regulacji GKO podzieliła dokonane przez Komisję I instancji ustalenia w zakresie podmiotowych aspektów odpowiedzialności, w tym poddanie analizie zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Głównego Księgowego, wśród których

wymienione zostało m.in. terminowe przekazywanie pobranych środków budżetowych, zaś samo przyjęcie tych obowiązków zostało przez Obwinioną potwierdzone własnoręcznym podpisem w dniu 20.11.2013 r. oraz stosownym, jednoznacznym oświadczeniem. Oznacza to, że kierownik jednostki, jaką w tym wypadku jest Sąd (...), skutecznie powierzył Obwinionej obowiązki w powyższym zakresie, co doprowadziło do ziszczenia się przesłanek określonych w treści art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp. Tym samym zasadnie to Obwinionej przypisano odpowiedzialność dyscyplinarną z tytułu popełnionego czynu.

GKO także zauważa, że MKO w sposób całościowy i kompleksowy dokonała oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Tym samym GKO podzieliła w całej rozciągłości ustalenia faktyczne dokonane przez Komisję I instancji, dokonaną w tym zakresie ocenę zgromadzonego materiału dowodowego oraz kwalifikację prawną naruszenia przez Obwinioną dyscypliny finansów publicznych, stopień Jej zawinienia i okoliczności towarzyszące popełnieniu czynu.

Za bezsporną należy uznać również przedmiotową stronę czynu, gdyż z zawiadomienia Dyrektora Sądu (...) i wyjaśnień samej Obwinionej wynika, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych na skutek przekazania dochodów według stanu na dzień 10.04.2017 r. w kwocie 81.917,09 zł na rachunek budżetu Państwa nastąpiło z opóźnieniem, zamiast do dnia 15.04.2017 r. – w dniu 18.04.2017 r.

GKO w niniejszym składzie podzieliła tym samym, niekwestionowaną przez samą Obwinioną, kwalifikację prawną czynu w postaci art. 6 pkt 1 uondfp (norma sankcjonująca). Jak wyżej wskazano Komisja I instancji w sposób prawidłowy również ustaliła treść normy sankcjonowanej w postaci treści § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w odwołaniu oraz przywołanych tam przez (...) regulacji ustawowych Główna Komisja Orzekająca wskazuje, co następuje.

W kontekście podniesionych zarzutów Główna Komisja Orzekająca za prawidłową, i tym samym własną, uznaje, dokonaną przez Komisję I instancji, wykładnię przepisu § 13 ust. 7 ww. rozporządzenia. W regulacji tej, jak słusznie wskazała MKO, posłużono się określeniem „do”, co wskazuje na graniczną datę przekazania dochodów – a zatem możemy mówić, że termin ten ma specyficzny charakter ze względu na funkcję, którą ma pełnić.

W tym miejscu, ze względu na stanowisko Obwinionej zawarte w odwołaniu, wskazać należy, że w tym konkretnym wypadku i w tym konkretnym stanie faktycznym ze względu na znaczenie i rolę regulacji w postaci § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1476 z późn. zm.), w tym dokonaną przez GKO wykładnię funkcjonalną tego przepisu, nie sposób przyjąć, że do uregulowanego tam terminu mogą mieć zastosowanie wprost lub nawet w drodze analogii regulacje dotyczące liczenia terminów procesowych. Stąd też przyjęta przez Obwinioną metoda wykładni nie jest prawidłowa.

Jeżeli przyjmiemy, że środki miały znaleźć się w dacie granicznej na rachunku bankowym Skarbu Państwa ze względu na określone cele ustawodawcy związane z planowaniem budżetowym i zasadami prowadzenia polityki budżetowej to przesuwanie tego terminu ze względu na jego upływ w dni wolne od pracy niweczy cele jakim ma służyć ta regulacja. Obwiniona była zatrudniona w jednostce budżetowej, której rolą jest współdziałanie z dysponentami środków publicznych wyższego szczebla w realizacji zadań związanych z polityką budżetową Państwa. A więc, jak wskazano wyżej, rolą tej regulacji jest nie tylko zagwarantowanie spójności budżetowej, ale również zagwarantowanie wykonania obowiązków z zakresu sprawozdawczości, planowania budżetu, zasady przejrzystości budżetu i jego centralizacji – dla których istotne jest bezwzględne przestrzeganie określonych terminów, dla których w skali budżetu całego Państwa nawet kilkudniowe opóźnienia mogą prowadzić do zagrożenia realizacji ww. zadań.

Kodeks Postępowania administracyjnego w art. 3 § 3 pkt 1 stanowi, że jego przepisów nie stosuje się do postępowania w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Nie ma także powodów aby do odprowadzania przez sąd (państwową jednostkę budżetową) dochodów na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa stosować Ordynację podatkową lub Kodeks cywilny. Nie mamy tu bowiem do czynienia z relacją podatnik - organ podatkowy, albo relacją dwóch podmiotów. Jednostki budżetowe nie mają osobowości prawnej. Dochody państwowych jednostek budżetowych, są w istocie dochodami Skarbu Państwa i stosownie do przepisów przywołanego wcześniej rozporządzenia powinny być odprowadzane w odpowiednich terminach – nie później niż do określonego dnia miesiąca. Regulacja ta, ze względu na jej

znaczenie i charakter, nie przewiduje przesuwania terminów w zależności od tego, kiedy następuje ich upływ, gdyż nie są to terminy „ruchome”, lecz terminy „sztywne”. Terminy określone w § 13 ust. 7 ww. rozporządzenia każdorazowo kończą swój bieg w konkretnym dniu miesiąca, w rozpoznawanej sprawie 15 dnia miesiąca. Wynika to nie tylko z literalnej treści tej regulacji – ale przede wszystkim, winien być tak odczytywany ze względu na jego istotę, jak i cel (rolę) tej regulacji. Istotą bowiem tej regulacji jest to aby środki budżetowe w postaci dochodów Skarbu Państwa znalazły się na wspólnym, wydzielonym dla tych dochodów rachunku, do określonego dnia – aby zagwarantować zachowanie postulatu zorganizowania budżetu na zasadzie jednej puli środków, której całość przeznaczona jest na całość wydatków, a więc unikanie łączenia - logicznego i formalnego - dochodów budżetowych z konkretnych źródeł z określonymi kierunkami wydatkowania. Emanacją tej zasady ma być tzw. zasada jedności materialnej, zwanej też zasadą „wspólnego kotła”, „wspólnego worka” lub „niefunduszowania” – i aby mogła ona być efektywnie realizowana każda jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych powinna w sposób całościowy i terminowy (podkreślenie GKO) przekazywać uzyskane przez siebie dochody na rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

Odsyłając do delegacji ustawowej dla wydania ww. rozporządzenia należy zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z treścią art. 179 § 5 pkt 7 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 23 z późn. zm.) Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów, w tym m.in. tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków sądów – z uwzględnieniem konieczności prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi i wymogów wynikających z przepisów o finansach publicznych. A więc rolą tej regulacji jest nie tylko zagwarantowanie spójności budżetowej, ale również zagwarantowanie wykonania obowiązków z zakresu sprawozdawczości, planowania budżetu, zasady przejrzystości budżetu i jego centralizacji (cele regulacji ustawy o finansach publicznych).

Wyżej wskazane wytyczne pozwalają zatem na dokonanie jednoznacznej wykładni charakteru terminu zawartego w treści § 13 ust. 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych przez przyjęcie, że jest to termin graniczny,

którego dochowanie ma charakter bezwzględny – niezależny od faktu, czy jego upływ następuje w dzień ustawowo wolny od pracy.

Tym samym za słuszne należy uznać wskazanie przez Komisję I Instancji orzeczenie Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2013 r. sygn. akt Ds. 12/2013, gdzie podniesiono, że *„w wielu pięciodniowych terminach odprowadzania środków do budżetu w ciągu roku wypadają dni wolne, lecz obowiązkiem osób odpowiedzialnych jest przestrzeganie zasad gospodarki finansowej i wcześniejsze zaplanowanie terminu tak aby nie doszło do przekroczenia terminu a tym samym do naruszenia dyscypliny finansów publicznych”*. Zatem jak słusznie wskazała MKO w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, w okolicznościach analizowanej sprawy, dochody budżetowe według stanu na dzień 10 kwietnia 2017 r. mogły zostać przekazane w dniach 11, 12, 13, czy też 14 kwietnia 2017 r. – czym Komisja I instancji wyczerpała powinność wskazania wzorca zachowania w tej konkretnej sprawie.

Tym samey GKO podzieliła w całej rozciągłości stanowisko prawne Komisji I instancji.

W ocenie Głównej Komisji Orzekającej, Komisja I instancji dokonała również poprawnych ustaleń w zakresie wymiaru kary. Komisja I instancji uznała, że odstąpienie od wymierzenia kary jest wystarczające dla osiągnięcia celu postępowania, w tym mających charakter prewencji indywidualnej. O okolicznościach tych zdecydowały, ustalony przez MKO, brak zamiaru popełnienia czynu przez Obwinioną, jak również ustalenie, że działanie Obwinionej nie było wywołane lekceważeniem obowiązków, lecz brakiem przewidzenia z odpowiednim wyprzedzeniem, że dochody należy przekazać już w dniach 11 – 14 kwietnia 2017 r., gdyż kolejne dni, jako dni wolne od pracy, uniemożliwią terminowe wykonanie tego obowiązku. Tym samym MKO przychyliła się do wniosku Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w zakresie rozważenia odstąpienia od wymierzenia kary, w oparciu o art. 36 ust. 1 uodfp, które to stanowisko Główna Komisja Orzekająca w całości podzieliła.

Mając na uwadze powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji orzeczenia.