

**Orzeczenie**  
**Główniej Komisji Orzekającej**  
**w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych**  
**z dnia 20 stycznia 2014 r.**  
**sygn. akt BDF1/4900/99/103/13/RWPD-129314**

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

Przewodniczący:	<i>Zastępca Przewodniczącego GKO:</i>	Wojciech Robaczyński
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik ( <i>spr.</i> )
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 stycznia 2014 r., odwołania Obwinionej (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt RKO/7101/67/13, którym uznano Obwinioną (...), pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej w (...), winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 6 pkt 2 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, polegające na naruszeniu art. 16 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w związku z postanowieniami Uchwały Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego pod nazwą „Zakład Gospodarki Komunalnej w (...)” poprzez nieterminowe dokonanie wpłat do budżetu nadwyżki środków obrotowych za 2010 r.

Nieterminowo wpłacono kwotę 45.665,32 zł w dniach:

9 maja 2011 r. 10.000,00 zł,

12 maja 2011 r. 10.000,00 zł,

27 maja 2011 r. 15.000,00 zł,

1 czerwca 2011 r. 10.665,32 zł.,

oraz wymierzono Obwinionej karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł na rzecz Skarbu Państwa,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach.

### **Uzasadnienie**

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, rozpatrując sprawę, ustaliła, co następuje.

W dniu 27 czerwca 2013 roku do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach wpłynął wiosek o ukaranie (...) Kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej w (...) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez popełnienie czynu określonego w art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą.

Podstawą do złożenia wniosku o ukaranie było dla Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy RIO w Katowicach zawiadomienie Naczelnika Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach (z upoważnienia Prezesa Izby) z dnia 6 lutego 2013r. o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach na rozprawie w dniu 15 października 2013 r. (z udziałem obrońcy Obwinionej), na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 19 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy, uznała (...) odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 6 pkt 2 ustawy, polegającego na naruszeniu art. 16 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z postanowieniami Uchwały Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego pod nazwą „Zakład Gospodarki Komunalnej w (...)” poprzez nieterminowe dokonanie wpłat do budżetu nadwyżki środków obrotowych za 2010 r.

Nieterminowo wpłacono kwotę 45.665,32 zł w dniach:

1. 9 maja 2011 r. - 10.000,00 zł
2. 12 maja 2011 r. - 10.000,00 zł,
3. 27 maja 2011 r. - 15.000.00 zł,
4. 1 czerwca 2011 r. - 10.665,32 zł.

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia.

W uzasadnieniu do orzeczenia Komisja Orzekająca I instancji wskazała, że w 2010 r. Zakład Gospodarki Komunalnej w (...) wypracował nadwyżkę środków obrotowych w wysokości 64.065,32 zł.

Ustalono, że Zakład Gospodarki Komunalnej w (...) wpłacił w roku 2011 nadwyżkę środków obrotowych za 2010 r. w pięciu transzach. Pierwsza transza wpłacona została 15 kwietnia 2011 r. w kwocie 18.400 zł (tj. w terminie), pozostałe cztery transze w łącznej kwocie 45.665,32 zł uregulowane zostały:

1. 9 maja 2011 roku - 10.000,00 zł,
2. 12 maja 2011 roku - 10.000,00 zł,
3. 27 maja 2011 roku - 15.000,00 zł,
4. 1 czerwca 2011 roku - 10.665,32 zł.

Powyższe niezgodne było z Uchwałą Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego pod nazwą „Zakład Gospodarki Komunalnej w (...)”, zgodnie z którą zakład budżetowy płaci do budżetu różnicę między faktycznym a planowanym stanem środków obrotowych na koniec roku, w terminie 15 dni od złożenia rocznego sprawozdania finansowego (bilansu), w związku z art. 16 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W toku kontroli ustalono, iż na bilansie zakładu budżetowego, sporządzonym 28 marca 2011 r., wg stanu na dzień 31 grudnia 2010 r., brak było daty wpływu do Urzędu (...). Jak wynika z wyjaśnień pracowników Urzędu, Zakład składał sprawozdania terminowo, bezpośrednio u Skarbnika (...).

Kierownikiem Zakładu Gospodarki Komunalnej w (...) była w czasie popełnienia czynu (...).

Komisja Orzekająca I instancji (zwana dalej RKO) wskazała w uzasadnieniu, iż stan faktyczny w sposób nie budzący wątpliwości przesądza, że naruszono obowiązujące przepisy i wypełnia przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 6 pkt 2 ustawy.

Przepis ten stanowi m. in., że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niedokonanie w terminie wpłaty do budżetu w należnej wysokości nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy i to właśnie miało miejsce w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w (...).

Wskazanie, jako osoby odpowiedzialnej, (...) - Kierownika Zakładu Gospodarki Komunalnej w (...) wynika z faktu, że jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialna za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

RKO nie podzieliła poglądów obrońcy Obwinionej, że wpłata do budżetu nadwyżki środków obrotowych przez samorządowy zakład budżetowy jest tożsama z czynnością przekazania dochodów należnych Skarbowi Państwa i, że jest to czynność o technicznym charakterze.

W przypadku przekazania dochodów należnych Skarbowi Państwa, jednostka przekazuje dochody, które od momentu ich wpłynięcia na rachunek jednostki pozostają dochodami Skarbu Państwa i ani przez chwilę dochody te nie są dochodami tej jednostki. W konsekwencji, przekazanie tych dochodów, jest czynnością mieszczącą się w zakresie, powierzonego głównemu księgowemu zadania, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi.

Zasadniczo odmienna jest sytuacja w przypadku środków obrotowych zakładu, które są przecież środkami tego zakładu budżetowego, który, po rozliczeniu, dokonuje wpłat nadwyżki tych środków na podstawie uchwały organu stanowiącego określającego sposób i terminy rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu.

Zdaniem RKO, decyzja o wpłacie nadwyżki środków obrotowych do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie jest absolutnie czynnością jedynie o charakterze technicznym.

Komisja Orzekająca zwróciła też uwagę, że w świetle art. 14 ust. 7 ustawy o finansach publicznych istnieje możliwość, że organ stanowiący na wniosek kierownika zakładu może postanowić, iż zwolni w całości lub w części ten zakład budżetowy z obowiązku wpłaty do budżetu nadwyżki środków obrotowych.

Wymierzając Obwinionej karę upomnienia, RKO wzięła pod uwagę dotychczasową niekaralność Obwinionej oraz okoliczności i stopień zawinienia w związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Od orzeczenia RKO, złożył odwołanie - pismem z dnia 7 listopada 2013 roku - Obrońca Obwinionej (...). Orzeczeniu zarzucił uznanie (...) winną popełnienia czynu określonego w art. 6 pkt 2 ustawy, pomimo prawidłowego przekazania obowiązków w myśl art. 4 ustawy i wniósł o uniewinnienie (...) w związku z faktem, iż nie jest osobą winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W uzasadnieniu odwołania Obrońca Obwinionej wskazał, że:

1. w Zakładzie, w trakcie popełnienia czynu, zatrudniony był główny księgowy, którego umocowania Komisja nie zakwestionowała,
2. czynność przekazania nadwyżki środków w zakładzie budżetowym jest tylko czynnością techniczną, na potwierdzenie ww. Obrońca powołał się na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 19 maja 2011 r. Nr BDF1/4900/27/73/31/RN-5/11/46,
3. zachodzi pełna analogia pomiędzy sytuacją wpłaty po terminie nadwyżki środków obrotowych, a wpłatą po terminie dochodów należnych Skarbowi Państwa, Zarówno w pierwszym jak i w drugim przypadku obowiązek przekazywania środków pieniężnych jest określony w przepisie prawa i w przypadku będącym przedmiotem odwołania jest to art. 15 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
4. komisja nie odniosła się w uzasadnieniu orzeczenia do, podnoszonego w trakcie rozprawy faktu, iż obwinionym w sprawie powinien być główny księgowy jednostki, a nie kierownik zakładu,
5. prawidłowo umocowany główny księgowy, w związku z zajmowanym stanowiskiem, jest obowiązany do przekazywania nadwyżki środków obrotowych z własnej inicjatywy, a czynność ta nie wymaga decyzyjności kierownika zakładu.

Główna Komisja Orzekająca, rozpoznając niniejszą sprawę uznała, co następuje.

Główna Komisja Orzekająca doszła do wniosku, że orzeczenie RKO wymaga weryfikacji, której konieczność wynika przede wszystkim, że zmiany stanu prawnego oraz konieczności przeprowadzenia dodatkowych ustaleń.

Dokonując oceny orzeczenia RKO w zakresie przypisanych Obwinionej czynów, GKO stwierdziła, że orzeczenie RKO nie spełnia wymagań określonych w art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym orzeczenie przypisujące naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinno zawierać w szczególności określenie naruszenia dyscypliny finansów

publicznych przypisanego obwinionemu, wraz z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia, wskazaniem naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy określającego to naruszenie. GKO zauważyła, że w orzeczeniu RKO z dnia 15 października 2013 r. nie podano czasu popełnienia czynu.

GKO podkreśla, że stosownie do treści art. 24 ustawy, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Z dniem 11 lutego 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw. Ustawą tą została zmodyfikowana treść art. 6 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 1 ustawy, przy wyborze przepisów stosowanych w sprawie RKO powinna dokładnie przeanalizować przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu i w chwili orzekania, rozstrzygnąć, które z nich są względniejsze dla Obwinionej, uzasadnić je i stosować konsekwentnie w całej sprawie.

Powinnością RKO, będzie również ponowne przeanalizowanie motywów i sposobu działania Obwinionej, ocena sposobu popełnienia czynu oraz stopnia zawinienia.

Ponownie rozpatrując sprawę, RKO powinna ustalić:

1. jaka była w 2010 r. sytuacja finansowa Zakładu Gospodarki Komunalnej w (...),
2. czy terminowo regulowane były zobowiązania Zakładu Gospodarki Komunalnej wobec innych niż gmina podmiotów,
3. czy w terminie 15 dni od złożenia rocznego sprawozdania finansowego (bilansu) a więc w terminie określonym w paragrafie 5 ust. 3 uchwały Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 stycznia 2010 r. Zakład Gospodarki Komunalnej dysponował środkami finansowymi,
4. czy Kierownik Zakładu Gospodarki Komunalnej w (...) przekazywał do Gminy informację o sytuacji finansowej zakładu, jeżeli tak, to co zawierała ta informacja,
5. czy oprócz regulaminu organizacyjnego główna księgowa Zakładu Gospodarki Komunalnej posiadała odrębne imienne upoważnienie dotyczące powierzenia obowiązków w zakresie gospodarki finansowej (z akt protokołu rozprawy przed RKO wynika, iż obrońca Obwinionej wskazał, że to, czy Główna Księgowa (...) posiadała

również upoważnienie trudno obecnie stwierdzić, gdyż w okresie popełnienia zarzucanego czynu (...) akta osobowe wypożyczono Prokuraturze i nie ma ich obecnie w Zakładzie),

6. czy naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest bądź było przedmiotem postępowania karnego, postępowania w sprawie o wykroczenie, postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe,
7. kto podpisywał przelewy w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w (...) i z jakich regulacji to wynikało.

GKO rozpatrywała również kwestię winy. Zgodnie bowiem z art. 19 ustawy - odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Ustalenie winy w momencie popełnienia czynu ma podstawowe znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi bowiem warunek tej odpowiedzialności.

GKO pragnie podkreślić, że dla przypisania winy kluczowa jest jednakże możliwość wskazania Obwinionej prawidłowego wzorca zachowania, a więc z udowodnionych okoliczności musi wynikać, iż w chwili popełnienia czynu istniała możliwość alternatywnego zachowania, które nie naruszałoby prawa i które nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jeśli bowiem okaże się, że w danych okolicznościach Obwiniona nie miała innej możliwości zachowania się, to pomimo obiektywnego stwierdzenia popełnienia czynu zabronionego nie będzie można przypisać winy (por. Lipiec L. „komentarz do ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych” – komentarz do art. 19).

GKO w pełni przychyliła się do wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, który wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Prawidłowe sformułowanie orzeczenia w toku I instancji jest bowiem niezbędne dla zachowania prawa Obwinionej do ewentualnej kontroli takiego orzeczenia w ramach postępowania odwoławczego.

Główna Komisja Orzekająca po przeprowadzeniu wnikliwej analizy, biorąc pod uwagę okoliczności, o których mowa wyżej, orzekła jak w sentencji.