



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 6 lutego 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Przemysław Szelerski
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński (spr.)
	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak
Protokolant:		<i>Hanna Kąkol</i>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 lutego 2014 r. odwołania Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt: (...), którym uznano Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję dyrektora (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 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 także ustawą, polegającego na przekroczeniu w okresie od 13 października do końca 2011 r. zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań (...) wynikającego z granicy planu finansowego kosztów działalności na 2011 r. łącznie o kwotę 64. 269, 00 zł, w tym w pozycji:

- Wynagrodzenia:
 - bezosobowe o kwotę – 4.467 zł,
 - honoraria o kwotę – 711 zł,
- Pochodne od wynagrodzeń – ZUS – o kwotę 3.069 zł,
- Pozostałe:

- materiały o kwotę – 1.902 zł,
- pozostałe koszty operacyjne – o kwotę 54.120 zł,

co naruszyło art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

oraz odstąpiono od wymierzenia Obwinionemu kary i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych 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

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w dniu 22 października uznała Pana (...), Dyrektora Muzeum (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 15 ustawy, polegającego na przekroczeniu - wynikającego z planu finansowego - upoważnienia do zaciągania zobowiązań na łączną kwotę 64 269,00 zł

W uzasadnieniu Komisja I instancji wskazała, że zawierając umowę w dniu 13.10.2011 r. oraz aneks w dniu 14.11.2011 r. z Panem (...) Muzeum nie posiadało wolnych środków w planie finansowym w poz. Kosztów „Wynagrodzenia bezosobowe”.

Komisja zwróciła również uwagę, że w dniu 1.12.2011 r. Muzeum zawarło szereg innych umów, na podstawie których w dniu 30.12.2011 r. wypłacało wykonawcom wynagrodzenia bezosobowe, przy czym na chwilę zawierania ostatnich z tych umów brakowało wolnych środków w pozycji kosztów „Wynagrodzenia – bezosobowe” planu finansowego na zapłatę wynagrodzenia od każdej z umów w pełnej wysokości, skoro pomimo zwiększenia planu w dniach 14.12.2011 r. i 27.12.2011 r. kwota wolnych środków, której brakowało w planie w chwili wykonywania zobowiązań z tej pozycji planu wynosiła 4.467,00 zł. Podobnie Komisja argumentowała przekroczenie w zakresie honorariów.

Komisja wskazała, że przekroczenie planu w poz. „Pochodne od wynagrodzeń” stanowiło konsekwencję przekroczeń w pozycjach wynagrodzeń (bezosobowych i honorariów).

Dalej Komisja I instancji stwierdziła, że mimo iż w planie Muzeum nie było wolnych środków na zakup materiałów zostały zaciągnięte zobowiązania z tego tytułu w wysokości 1.902 zł. Również pomimo braku środków w planie w pozycji „Środki przyznane innym podmiotom” Muzeum przekazało na rzecz Fundacji (...) kwotę 54.120 zł tytułem darowizny w zamian za wypożyczenie obrazów.

Według ustaleń Komisji, odpowiedzialność za te czyny ponosi Pan (...) jako kierownik jednostki odpowiadający za całość gospodarki finansowej oraz osoba zaciągająca przedmiotowe zobowiązania.

Od orzeczenia Komisji odwołanie złożył Obwiniony (...) wskazując, że:

1. w pozycji „Pozostałe koszty operacyjne” naruszenie nie nastąpiło, ponieważ darowizna nie jest kosztem, i nie było takiej pozycji w planie,
2. wypłata wyższych, niż ujęte w planie, wynagrodzeń bezosobowych to efekt wyższej konieczności, a zatrudnienie drugiego kierowcy jest efektem ustawowym dotyczącym czasu pracy kierowcy,
3. przekroczenie planu honorariów o 711 zł stanowi kwotę znikomą w skali roku przy planie 610.000 zł,
4. przekroczenie planu w pozycji pochodnych jest skutkiem przekroczenia wynagrodzeń,
5. przekroczenie planu w pozycji materiały o 1.902 zł jest znikome w stosunku do planu wynoszącego 525.000 zł.

Obwiniony wniósł o uniewinnienie.

W uzasadnieniu odwołania Pan (...) wskazał, że Muzeum (...) jako osoba prawna podlega przepisom ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, w związku z powyższym Muzeum ma obowiązek sporządzenia planu kosztów, a zatem zarzut przekroczenia planu w grupie „pozostałe koszty operacyjne” jest – zdaniem Obwinionego - niewłaściwy albowiem odnosi się do wydatku a nie kosztu.

W pozostałym zakresie przekroczenie, jakie miało miejsce Obwiniony uważa za usprawiedliwione przepisami prawa (wynagrodzenie bezosobowe), lub wskazuje na znikomą szkodliwość ze względu na nieznaczne kwoty w stosunku do planu rocznego bądź, jak to ma miejsce odnośnie pochodnych, jako skutek przekroczeń w pozycjach wynagrodzeń.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych na rozprawie w dniu 6 lutego 2014 r. stwierdziła co następuje.

Muzeum (...) działa na podstawie umowy pomiędzy samorządem a Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego w oparciu o art. 6 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach.

Na podstawie ww. przepisu Minister Kultury nadał muzeum statut (zarządzenie Nr 9 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 31 grudnia 2005 r.), w którym w § 16 określił, że Muzeum prowadzi gospodarkę na zasadach określonych w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 406). Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w rozdziale 3 „Zasady Gospodarki finansowej instytucji kultury” nie precyzuje zasad ustalania planów finansowych, lecz odsyła do przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W art. 31 ustawy o finansach publicznych określono, że w planach finansowych należy wyodrębnić:

1. przychody z prowadzonej działalności,
2. dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
3. koszty z wyszczególnieniem kosztów wynagrodzeń, odsetek i kosztów zakupu towarów,
4. środki na wydatki majątkowe,
5. środki przyznane innym podmiotom,
6. stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku,
7. stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Należy zwrócić uwagę na pkt 5 „środki przyznane innym podmiotom” albowiem określenie to odnosi się do konkretnych środków, w tym również środków pieniężnych, jakie zostały fizycznie przekazane innym podmiotom. Zatem nie można zgodzić się z tezą

przedstawioną przez Obwinionego, że Muzeum (...) obowiązują jedynie dwie ustawy, ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych i ustawa o rachunkowości a darowizna jako, że nie stanowi kosztu, nie powinna występować w planie finansowym Muzeum.

Według Obwinionego, skoro taka pozycja nie powinna występować w planie nie może być mowy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych polegającym na przekroczeniu upoważnienia do zaciągnięcia zobowiązania przekraczającego plan jednostki. GKO nie podzieliło takiego poglądu, Muzeum bowiem – jak wynika z powołanych regulacji prawnych – zobowiązane jest stosować ustawę o finansach publicznych, w tym wymieniony wyżej art. 31, oznacza to, że w planie finansowym powinny być wyodrębnione środki do przekazania innym jednostkom. Należało zatem w chwili powzięcia zobowiązania co do przekazania darowizny na rzecz Fundacji (...), dokonać stosownej zmiany w planie.

Zdaniem GKO, w tym przypadku naruszenie dyscypliny miało miejsce albowiem zawierając umowę z Fundacją (...) nie dokonano stosownych zmian w planie jednostki.

Bezspornym jest również, że Muzeum (...) zobowiązało się do wypłaty wynagrodzenia bezosobowego w kwocie przewyższającej plan o 4.467 zł.

Obwiniony w tym zakresie uzasadnia konieczność podjęcia tego zobowiązania przepisami prawa. Niemniej jednak chęć działania zgodnie z przepisami jednej ustawy nie może stanowić zezwolenia i usprawiedliwienia działania niezgodnego z przepisami innych ustaw.

Zdaniem GKO, Obwiniony w momencie podpisywania umowy o wynagrodzenie powinien zdawać sobie sprawę, że przekracza równocześnie plan w pozycji „pochodne od wynagrodzeń”. Ponieważ są to pozycje ściśle ze sobą związane na zasadzie, że nie angażuje się „pochodnych od wynagrodzeń” o ile wcześniej nie zaangażowano planu w pozycji „wynagrodzenia”.

W pozostałym zakresie Obwiniony potwierdza popełnienie czynu, wskazując przy tym na znikomą szkodliwość dla finansów publicznych wynikającą z niskich, w porównaniu do ujętych w planie, kwot zobowiązań.

W rozpatrywanej sprawie nie jest możliwe zastosowanie art. 28 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ponieważ GKO ocenia łączną wartość w roku budżetowym przekroczeń stanowiących naruszenia dyscypliny finansów publicznych, która nie jest kwotą znikomą. Biorąc pod uwagę powyższe, GKO postanowiła jak w sentencji.