



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

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2013 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Piotr Kaczorkiewicz</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Alfred Beszterda (spr.)</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Artur Walasik</b>
Protokolant:		Hanna Kąkol

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2013 r. odwołania Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) na niekorzyść Obwinionego (...) zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję p.o. Dyrektora Muzeum Przyrody i Techniki (...) w (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 10 grudnia 2012 r., sygn. akt: KDF-53/64/2012, którym uniewinniono Obwinionego (...) od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 14 pkt 1, 2 i 3** 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), polegającego na tym, że jednostka sektora finansów publicznych nie opłaciła w terminie składek na ubezpieczenie społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz składek na Fundusz Pracy, czym naruszono art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.)

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 (...).

*Zdanie odrębne zgłosił Przewodniczący składu orzekającego – P. Kaczorkiewicz.*

**Pouczenie:**

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

**Uzasadnienie.**

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) w dniu 23 października 2012 r. otrzymał zawiadomienie, złożone przez Starostę (...), o ujawnieniu, w Muzeum Przyrody i Techniki (...) w (...), okoliczności wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 14 pkt 1,2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Rzecznik wystąpił - do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) – z wnioskiem o ukaranie Pana (...) karą upomnienia za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 14 pkt 1, 2 i 3 ustawy polegające na nieopłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz na Fundusz Pracy za miesiąc marzec 2012 r. w ustawowym terminie.

Komisja I instancji rozpoznała sprawę na rozprawie w dniu 10 grudnia 2012 r. przeprowadzonej z udziałem stron. Obwinionego uniewinniono od postawionego mu zarzutu. RKO ustaliła następujący stan faktyczny sprawy.

W dniu 3 kwietnia 2012 roku główny księgowy Muzeum, Pani (...), nie stawiała się do pracy z powodu choroby, na potwierdzenie czego przesłała drogą pocztową zwolnienie lekarskie do dnia 11 kwietnia. Po upływie tego okresu przesłała kolejne zwolnienie lekarskie z terminem do 24 kwietnia. Ponieważ wielokrotne próby skontaktowania się z Panią (...) nie przynosiły rezultatu, wysyłano do niej pisma z wezwaniem do stawienia się w siedzibie pracodawcy, celem przekazania kluczy do szafy pancерnej oraz kodów i haseł niezbędnych do obsługi komputerowych programów księgowych. Z uwagi na niebezpieczeństwo powstania zaległości w płatnościach bieżących zobowiązań, oraz groźby uchybienia terminów obowiązkowych

sprawozdań, Obwiniony stawił się osobiście w miejscu zamieszkania Pani (...) i zwrócił się do księgowej o przekazanie na jego ręce haseł i kodów dostępu oraz kluczy do szafy pancерnej. Niestety księgowa odmówiła jakiegokolwiek współpracy.

Aby przywrócić sprawne działanie systemów obsługi finansowej, należało przeprowadzać procedurę weryfikacji haseł i kluczy dostępu zarówno w banku, jak i firmie informatycznej obsługującej program księgowy. Ponieważ w myśl obowiązującego wówczas Statutu Muzeum Przyrody i Techniki do zaciągania ważnych zobowiązań i reprezentowania placówki niezbędne było współdziałanie dyrektora i głównego księgowego, (podkreślenia GKO), a procedury weryfikacyjne przeciągały się. Dopiero po wygenerowaniu nowych haseł dostępu do programów finansowych i umożliwieniu obsługi konta bankowego, co miało miejsce w pierwszych dniach maja 2012 r., zaistniała możliwość realizacji zobowiązań placówki. Realizacja tych działań zajęła kolejne dni, co skutkowało uchybieniem terminów realizacji zobowiązań pracodawcy, w tym skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Pełniący obowiązki dyrektora placówki (...), został powołany na to stanowisko w dniu 17 stycznia 2012 r. W pierwszych miesiącach pełnienia funkcji dyrektora polegał w znacznej mierze na doświadczeniu, kompetencjach i lojalności głównej księgowej. Brak doświadczenia stanowił jedną z przyczyn, dla których nie poddał należytej ocenie postępowania głównej księgowej i przyjął za pewnik fakt uregulowania przez nią wszelkich należności w chwili udania się na zwolnienie lekarskie.

Analizując przedstawiony stan faktyczny i zaistniałe w sprawie okoliczności, Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że choć samo naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie określonym w art. 14 pkt 1, 2 i 3 ustawy miało miejsce, to jednak (...) mimo, że był w tym czasie kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych, zarzucanego mu naruszenia nie popełnił. Aby stwierdzić popełnienie przez (...) zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, należałoby wskazać, jakie jego działania były w tak krótkim czasie możliwe i ustalić, czy te działania mogły być podjęte przez Obwinionego, aby nie doszło do zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W odniesieniu do sytuacji, w jakiej nagle znalazł się (...) jako kierownik jednostki trudno jest, zdaniem RKO, wskazać takie działania. W szczególności nieuzasadnione dotychczasową praktyką byłoby założenie, że funkcjonujący dotąd bez zastrzeżeń system nagle zawiedzie z powodu odmowy współpracy ze strony głównej księgowej przy wykonaniu ważnych i terminowych przelewów w czasie jej zwolnienia lekarskiego. Tym samym nie można wskazać, że natychmiast po

objęciu swojej funkcji Obwiniony powinien dążyć do zmian organizacyjnych w zakresie realizacji przelewów bankowych. Przez pierwsze 3 miesiące po objęciu przez (...) jego funkcji istniała dobra współpraca i normalne relacje między Obwinionym i główną księgową (...), mającą też powierzone przez (...), jako kierownika jednostki, obowiązki w zakresie dyspozycji środkami pieniężnymi. Ponadto w krótkim czasie po wystąpieniu zaistniałej sytuacji niemożliwe było dokonanie zmian w organizacji jednostki obejmujących również funkcjonujący system realizacji przelewów bez jednoczesnej zmiany statutu tej jednostki. Dopiero po zaistniałym zdarzeniu (...) podjął starania o zmianę statutu w celu niedopuszczenia w przyszłości do opóźnień w realizacji terminowych przelewów.

Rzecznik dyscypliny finansów publicznych odwołał się od omówionego wyżej orzeczenia na niekorzyść Obwinionego. Wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia – zarzucając mu obrazę art. 78 ust. 1 i art. 19 ust. 2 ustawy – i o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w I instancji. Rzecznik podkreślił, że – jego zdaniem - Regionalna Komisja Orzekająca mylnie oceniła stan faktyczny sprawy i nie miała podstaw do uniewinnienia Obwinionego. Powołując orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej, Rzecznik stwierdził, że to na kierowniku jednostki spoczywa obowiązek zapewnienia właściwej organizacji pracy, która pozwoli na prawidłowe realizowanie zadań i zobowiązań tej jednostki. Zdaniem Rzecznika, obdarzenie przez Obwinionego tak dużym zaufaniem głównej księgowej oraz powierzenie jej – w sposób niemal nieograniczony - całej gospodarki finansowej, świadczy o niedochowaniu należytej staranności i stanowi lekkomyślne zaniechanie czynności spoczywających na kierowniku jednostki. Powyższe pozwala uznać winę i przypisać odpowiedzialność Panu (...).

Główna Komisja Orzekająca rozpoznała sprawę na rozprawie w dniu 22 kwietnia 2013 r. z udziałem stron. W czasie rozprawy, Z-ca Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych poparł wniesione odwołanie co do ponownego rozważenia kwestii zawinienia przez Obwinionego zarzucanego mu czynu, zaznaczył jednak, że nie popiera wniosku o wymierzenie Obwinionemu kary za ten czyn. Obwiniony wniósł o utrzymanie w mocy zaskarżonego orzeczenia wydanego w I instancji.

Główna Komisja Orzekająca, rozważając całokształt zgromadzonego w sprawie materiału, uwzględniła znaczną część zaprezentowanych w orzeczeniu I instancji ocen i wyjaśnień Obwinionego. W momencie objęcia przez Obwinionego funkcji p.o. Dyrektora Muzeum Przyrody i Techniki (...) czynności finansowo - księgowo w tej jednostce wykonywała

jednoosobowo główna księgowa. Obejmując funkcję kierownika jednostki (...) zastał funkcjonujący wcześniej system organizacji jednostki, który uniemożliwiał dokonywanie przelewów bankowych przez jedną osobę. Dostosowane do tego były również procedury realizacji przelewów bankowych, zgodnie z którymi zrealizowanie każdego przelewu bankowego wymagało użycia odrębnych haseł ze strony 2 osób łącznie to jest dyrektora i głównego księgowego. Niemal od razu po objęciu funkcji (...) powierzył (...) obowiązki i odpowiedzialność w zakresie obejmującym m.in. wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi, które w/w przyjęła potwierdzając ten fakt swoim podpisem (dowód karta 6 – akt sprawy).

Zgromadzone w sprawie dowody potwierdzają, że faktycznie zapłaty składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, oraz fundusz pracy za miesiąc marzec 2012 roku dokonane zostały w terminach 10 maja 2012 r. i 16 maja 2012 r., choć zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.) powinny być uregulowane do dnia 5 kwietnia 2012 roku.

GKO nie podziela jednak w pełni oceny zawartej w orzeczeniu I instancji dotyczącej przyczyn nieopłacenia w wymaganym terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych, jaką jest muzeum, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, oraz fundusz pracy. Z wyjaśnień Obwinionego wynika, że (...) nie mógł samodzielnie, z uwagi na funkcjonujący w kierowanej przez niego jednostce system realizacji przelewów bankowych, doprowadzić do skutecznej zapłaty w terminie składek bez uczestnictwa i współpracy ze strony głównej księgowej. Ta zaś współpraca odmówiła z uwagi na fakt przebywania na zwolnieniu lekarskim w okresie, na który przypadały terminy płatności. (...) podjął różnorodne przedstawione w jego wyjaśnieniach działania, aby nie doszło do zarzucanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W zaistniałej nagle sytuacji podjęte przez Obwinionego działania, zdaniem RKO, świadczyły o dołożeniu wymaganej od kierownika jednostki staranności.

Działania te nie przyniosły jednak spodziewanego rezultatu i wskutek odmowy współpracy ze strony przebywającej na zwolnieniu lekarskim głównej księgowej jednostki i braku możliwości szybkiej zmiany organizacji jednostki, a co za tym idzie procedur dokonywania przelewów bankowych, niemożliwe okazało się opłacenie składek w terminie. Niemożliwe było bowiem wykonanie dyspozycji przelewu przy użyciu hasła przypisanego do (...) jako

kierownika jednostki w sytuacji braku możliwości użycia drugiego hasła przez Główną Księgową. Hasłem tym mogła posłużyć się tylko ona sama i nikt poza nią. Dopiero w późniejszym czasie niezbędne zmiany organizacyjne w zakresie realizacji przelewów zostały przez (...) wprowadzone. Również odsetki od nieterminowo odprowadzonych składek zostały przez Obwinionego zapłacone z własnych (prywatnych) środków i tym samym nie obciążęły finansów jednostki.

Analizując stan faktyczny i zaistniałe w sprawie okoliczności Komisja I instancji stwierdziła, że choć samo naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie określonym w art. 14 pkt 1, 2 i 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych miało miejsce, to jednak (...) mimo, że był w tym czasie kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych zarzucanego mu naruszenia nie popełnił. Aby stwierdzić popełnienie przez (...) zarzucanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych należałoby wskazać, jakie jego działania były w tak krótkim czasie możliwe i ustalić, czy te działania mogły być podjęte przez Obwinionego, aby nie doszło do zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W odniesieniu do sytuacji, w jakiej nagle znalazł się (...), jako kierownik jednostki trudno jest - zdaniem RKO - wskazać takie działania. GKO nie podziela tej opinii, bowiem – de facto – Obwiniony tolerował w tym czasie swoisty stan pozbawienia go możliwości efektywnego kierowania jednostką.

Wątpliwości budzi twierdzenie RKO, że w szczególności nieuzasadnione dotychczasową praktyką byłoby założenie, że funkcjonujący dotąd bez zastrzeżeń system nagle zawiedzie z powodu odmowy współpracy ze strony głównej księgowej przy wykonaniu ważnych i terminowych przelewów w czasie jej zwolnienia lekarskiego. Tym samym nie można wskazać, że natychmiast po objęciu swojej funkcji Obwiniony powinien dążyć do zmian organizacyjnych w zakresie realizacji przelewów bankowych. Przez pierwsze 3 miesiące po objęciu przez (...) jego funkcji istniała dobra współpraca i normalne relacje między Obwinionym i główną księgową (...), mającą też powierzone przez (...) jako kierownika jednostki obowiązki w zakresie dyspozycji środkami pieniężnymi. Ponadto w krótkim czasie po wystąpieniu zaistniałej sytuacji niemożliwe było dokonanie zmian w organizacji jednostki obejmujących również funkcjonujący system realizacji przelewów bez jednoczesnej zmiany statutu tej jednostki. Dopiero po zaistniałym zdarzeniu (...) podjął starania o zmianę statutu w celu niedopuszczenia w przyszłości do opóźnień w realizacji terminowych przelewów. Rozważyć więc należy, czy Obwiniony wykazał się należyłą starannością, dzięki której można było uniknąć zarzucanego mu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

GKO, rozważając sprawę uznała, że ustalenia i oceny wymaga fakt, iż w samorządowej jednostce kultury nie stosowano zasady jednoosobowego kierownictwa (i odpowiedzialności), którą jednoznacznie statuuje art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizacji i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. nr 114, poz. 493; tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 406). Jest bowiem niemal pewne, że w rozpoznawanej sprawie nie doszłoby do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyby organizacja pracy jednostki i treść jej statutu były zgodne z regulacją ustawową.

Zdaniem GKO, postępowanie dowodowe przeprowadzone w sprawie wymaga uzupełnienia o wyjaśnienie, czy Obwiniony bez zwłoki po objęciu funkcji p.o. dyrektora placówki uczynił był wszystko dla prowadzenia placówki zgodnie z regułami obowiązującego prawa, czy też, mając świadomość niedostatków w tym zakresie, godził się na ich tolerowanie i nie podjął natychmiast działań zmierzających do zmian statutu i zmian w organizacji pracy jednostki. Kwestia ta wymaga rozważenia w kontekście zmienionego (od dnia 11 lutego 2012 r.) zapisu art. 19 ust. 2 ustawy (cyt.: „nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych”).

GKO podziela ocenę wyrażoną w orzeczeniu wydanym w I instancji, iż o braku winy nie może stanowić krótki okres zatrudnienia i brak doświadczenia Obwinionego na danym stanowisku. Okoliczność ta powinna zaś wpływać wydatnie na wymiar kary. Biorąc powyższe pod uwagę GKO – zgodnie z art. 146 ust. 3 ustawy - orzekła jak w sentencji.

Powinnością Regionalnej Komisji Orzekającej jest więc obecnie ponowne rozpoznanie (w zmienionym składzie orzekającym) kwestii zawinienia w rozpoznawanej sprawie. Jednocześnie GKO podkreśla, że podziela wniosek Z-cy Głównego Rzecznika dyscypliny finansów publicznych – zgłoszony w czasie rozprawy przed GKO - iż ewentualne wymierzenie kary Obwinionemu w niniejszej sprawie uważa za zbędne. Cele społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące wobec Obwinionego (art. 33 ust. 1 ustawy), jakie wiąże ustawa z wymierzaniem kary zostały już w toku postępowania zrealizowane. Obwiniony – w myśl art. 33 ust. 2 i art. 36 ust. 1 i 4 ustawy – w przypadku przypisania mu winy, zasługuje na odstępnie od wymierzenia kary.