



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 24 października 2019 r.

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

Przewodniczący: *Członek GKO:*

Sławomir Franek

Członkowie: *Członek GKO:*

Klaudia Stelmaszczyk

Członek GKO:

Piotr Kaczorkiewicz (spr.)

Protokolant:

Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 24 października 2019 r., odwołania Obrońcy Obwinionego (...) (zam. ul. ...) pełniącego w okresie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 28 lutego 2019 r., sygn. akt 4010/31/2018, którym Regionalna Komisja Orzekająca uznała (...) winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440), zwanej uondfp polegających na:

1) dokonaniu wydatku w dniu 14 października 2014 roku z rachunku bankowego Nr (...) Domu Pomocy Społecznej w (...) wydatku tytułem „środki na ZUS” dla Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w (...) w kwocie 15000 zł bez upoważnienia w postaci planu finansowego, na rzecz tej jednostki spoza sektora finansów publicznych i bez podstawy prawnej do dokonania takiego wydatku, co stanowi z naruszenie art. 11 ust. 3, art. 44 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, art. 216 ust. 2 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

2) dokonaniu w okresie od 27 marca 2014 roku do dnia 19 grudnia 2014 roku wydatków z tytułu wypłat premii dla pracowników Domu Pomocy Społecznej w(...) w łącznej kwocie 16632,15 zł bez uzasadnienia w odniesieniu do kwoty przekraczającej 10% wynagrodzenia wymaganego § 2 pkt 5 Regulaminu premiowania przyjętego zarządzeniem nr (...) Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w (...) z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Premiowania Pracowników w Domu Pomocy Społecznej. Wydatki dokonano w dniu 27.03.2014 r. w kwocie 4951,45, w dniu 27.10.2014 r. w kwocie 9654,70, w dniu 27.11.2014 r. w kwocie 58 zł i w dniu 19.12.2014 roku w kwocie 1968 zł, co stanowi naruszenie art. 39 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 poz. 1202) oraz wydanego na podstawie delegacji ustawowej § 2 pkt 5 Regulaminu premiowania przyjętego zarządzeniem nr (...) Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w (...) z dnia 11 sierpnia 2011 r. i art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 327,81 zł,

orzeka:

1) uchyla orzeczenie w zakresie przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za czyny polegające na:

- a) dokonaniu w dniu 14.10.2014 roku wydatku z rachunku bankowego Domu Pomocy Społecznej w (...) tytułem przekazania „środków na ZUS” dla Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w (...) bez upoważnienia w postaci planu finansowego, i bez podstawy prawnej do dokonania takiego wydatku,**
- b) dokonaniu w dniu 27.03.2014 r. wydatku z tytułu wypłat premii dla pracowników Domu Pomocy Społecznej w (...) bez uzasadnienia w odniesieniu do kwoty przekraczającej 10% wynagrodzenia wymaganego § 2 pkt 5 Regulaminu premiowania przyjętego zarządzeniem nr (...) Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w (...) z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Premiowania Pracowników w Domu Pomocy Społecznej**

i w tym zakresie na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2a, art. 78 ust. 1 pkt 3 uondfp, umarza postępowanie;

2) na podstawie art. 147 ust 1 pkt 1 uondfp w pozostałym zaskarżonym zakresie, tj. w odniesieniu do czynów polegających na dokonaniu w dniach 27.10.2014, 27.11.2014 r. i 19.12.2014 roku wydatków z tytułu wypłat premii dla pracowników Domu Pomocy Społecznej w (...) bez uzasadnienia w odniesieniu do kwoty przekraczającej 10% wynagrodzenia wymaganego § 2 pkt 5 Regulaminu premiowania przyjętego zarządzeniem nr (...) Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w (...) z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Premiowania Pracowników w Domu Pomocy Społecznej i w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary oraz obciążenia Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania 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

Sprawa wynika z następującego stanu faktycznego.

Starosta Powiatu (...) w (...) zawiadomił, że w Domu Pomocy Społecznej w (...), w toku kontroli przelewów bankowych z rachunku jednostki, stwierdzono między innymi czyny noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ust. 1 z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1440) zwanej uondfp., polegające na dokonywaniu wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych wydatków.

W dniu 14.10.2014 roku z rachunku bankowego Domu Pomocy Społecznej w (...) dokonano przelewu, w którego tytule wskazano przekazanie „środków na ZUS” dla Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w (...). Należy stwierdzić, że podstawę prawną dla prowadzenia działalności przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej (dalej nzo), będące jednostkami spoza sektora finansów publicznych stanowią przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (w myśl której nzo-y stały się przedsiębiorstwami podmiotów leczniczych. W świetle przepisów tejże ustawy jednostki sektora finansów publicznych nie mogą finansować kosztów prowadzenia działalności w postaci składek na ubezpieczenie społeczne, a zatem taki wydatek w ujęciu kasowym nie mógł być dokonany przez jednostkę kierowaną przez Obwinionego.

Ponadto w jednostce obowiązywały wewnętrzne regulacje odnoszące się do premiowania pracowników. Zgodnie § 2 pkt 2 Regulaminu premiowania przyjętego zarządzeniem nr (...) Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w (...) z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Premiowania Pracowników w Domu Pomocy Społecznej wysokość premii wynosiła do 10% uposażenia zasadniczego pracowników i była ustalana miesięcznie. W uzasadnionych przypadkach za szczególne osiągnięcia pracownikom wyróżniającym się na pisemny wniosek bezpośredniego przełożonego może być przyznana premia do wysokości 20% uposażenia zasadniczego. Z rachunków Domu Pomocy Społecznej w (...) dokonywano wydatków - w dniu 27.03.2014 r. w kwocie 4951,45, w dniu 27.10.2014 r. w kwocie 9654,70, w dniu 27.11.2014 r. w kwocie 58 zł i w dniu 19.12.2014 roku w kwocie 1968 zł z naruszeniem powyższych zasad premiowania pracowników.

Orzeczeniem Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 28 lutego 2019 r., sygn. akt 4010/31/2018, którym Regionalna Komisja Orzekająca uznała (...) winnym ww. naruszeń dyscypliny finansów publicznych jako czynów określonych w art. 11 ust. 1 uondfp i odstąpiła od wymierzenia kary.

Z orzeczeniem nie zgodził się Obwiniony wskazując, iż czynności związane z wykonywaniem dyspozycji przelewów były realizowane przez główną księgową jednostki, a co za tym idzie nie można mu w żadnym zakresie przypisywać odpowiedzialności.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdziła, co następuje.

Stosownie do art. 38 ust 1 uodfp karalność czynu stanowiącego naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest ograniczona trzyletnim terminem przedawnienia, który w wyjątkowych wypadkach – tj. w sytuacji, gdy przed upływem tego terminu wszczęto postępowanie zostaje wydłużony o kolejne 2 lata.

Przepis ten ma charakter bezwzględny i stanowi wyraz gwarancji dla osób Obwinionych, iż nie będzie następowało karanie za czyny popełnione przed wieloma latami. Wszystkie organy związane z dochodzeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tj. zarówno rzecznik, jak i komisje, zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji są obowiązane do uwzględniania faktu przedawnienia karalności czynu na każdym etapie postępowania i działanie to mają obowiązek podejmować z urzędu. W sytuacji, gdy do upływu terminu przedawnienia dochodzi już w trakcie postępowania po złożeniu wniosku o ukaranie formą procesową jaką przyjmuje przeczenie jest w takim wypadku umorzenie postępowania /art. 78 ust 1 pkt 3 uodfp/. W przypadku postępowania drugoinstancyjnego umorzenie musi być poprzedzone również wyeliminowaniem z obrotu prawnego orzeczenia przypisującego odpowiedzialność za czyn, który uległ już przedawnieniu.

Początkiem terminu biegu przedawnienia jest moment popełnienia czynu karalnego. Czasem popełnienia czynu jest dzień w którym sprawca działał lub zaniechał działania do jakiego był zobowiązany. W przypadku tej sprawy mamy do czynienia z szeregiem czynów polegających na dokonaniu konkretnych wydatków w naruszeniu przepisów dopuszczających ich zrealizowanie. Nie ma przy tym znaczenia podobny charakter poszczególnych wydatków czy ich podobny cel – każdy czyn musi być w takim przypadku rozpatrywany jako oddzielny zarzut, ze wszystkimi z tego faktu wynikającymi konsekwencjami, w tym dotyczącymi osobnego dla każdego czynu liczenia początku biegu terminu przedawnienia.

Wnioskiem o ukaranie w tej sprawie objęto szereg czynów, w odniesieniu do części z nich wskazany powyżej pięcioletni termin przedawnienia karalności upłynął.

Dotyczy to zarzutów związanych z:

- dokonaniem wydatku z rachunku bankowego Domu Pomocy Społecznej w (...) tytułem przekazania „środków na ZUS” dla Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w (...) bez upoważnienia w postaci planu finansowego i bez podstawy prawnej do dokonania takiego wydatku. Wedle wniosku o ukaranie oraz dokumentacji przelewu wydatek został dokonany w 14.10.2014 roku, co powoduje, iż możliwość orzeczenia odpowiedzialności za jego popełnienie już ustała;
- dokonania wydatku z tytułu wypłat premii dla pracowników Domu Pomocy Społecznej w (...) bez uzasadnienia w odniesieniu do kwoty przekraczającej 10% wynagrodzenia wymaganego § 2 pkt 5 Regulaminu premiowania przyjętego zarządzeniem nr (...) Dyrektora Domu Pomocy Społecznej w (...) z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Premiowania Pracowników w Domu Pomocy Społecznej

zrealizowanego w dniu 27.03.2014 r.; możliwość orzeczenia odpowiedzialności za popełnienie tego czynu również już ustała.

Natomiast w odniesieniu do pozostałych zarzutów odwołanie nie mogło przynieść skutku.

Zgodnie z art. 11 ustawy o finansach publicznych, jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”. Ujęte w planach finansowych jednostek budżetowych wydatki stanowią nieprzekraczalny limit stosownie do art. 52 ustawy o finansach publicznych. Zakres upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych wyznaczają limity określone w obowiązującym budżecie lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych - zgodnie z unormowaniami art. 44 ust. 1, art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych - w szczególności: dział - rozdział - paragraf klasyfikacji budżetowej. Dział i rozdział klasyfikacji budżetowej określają bowiem rodzaj działalności, a dopiero paragraf wskazuje rodzaj „wydatku” (art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Upoważnieniem do dokonywania wydatków przez kierownika jednostki jest zatem zatwierdzony przez dysponenta części budżetowej, plan finansowy sporządzony w układzie wynikającym z § 8 ust. 3, w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1718). Poszczególne podziałki klasyfikacji budżetowej określają rodzaje i cel wydatków budżetowych i stanowią zakres upoważnienia do dokonywania danego rodzaju wydatków ze środków publicznych. Zgodnie z art. 44 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Co do zasady sposób dokonywania wydatku w jednostkach sektora finansów publicznych najczęściej polega na przygotowaniu dokumentacji związanej z wydatkami przez pracownika a następnie zrealizowaniu tegoż po uzyskaniu akceptacji kierownika jednostki. W zależności od metody przyjętej w danej jednostce – akceptacja ta może być wyrażona bezpośrednio przez kierownika, bądź przekazana do realizacji w określonym zakresie przez głównego księgowego.

Samo dokonanie czynności w postaci realizacji polecenia przelewu nie może być utożsamiane z dokonaniem wydatku – w takiej sytuacji odpowiedzialność ponosiłby szeregowy pracownik służb księgowych, który wypełnia treść dyspozycji do banku obsługującego rachunek jednostki. Stąd wskazanie, iż wykonywanie dyspozycji przelewu przekazano do realizacji głównej księgowej nie może prowadzić do zwolnienia od odpowiedzialności – istotne jest dokonanie akceptacji przelewu przez osobę władną podejmować decyzje a nie samo fizyczne zrealizowanie takowej decyzji. W tej sprawie mieliśmy do czynienia ze zbiorczym zestawianiem przelewów, pod którym widnieje podpis Obwinionego.

GKO wskazuje, iż nie ma możliwości, by w jednostce funkcjonowały dwa wzajemnie wykluczające się systemy zatwierdzania wydatków – nie ma żadnych uzasadnień, by niektóre z zestawień podlegały procedurze umieszczenia podpisu kierownika jednostki jako polecenia dokonania wydatku, zaś inne tego samego rodzaju i porównywalne kwotowo jedynie zatwierdzeniu przez głównego księgowego. Z umieszczonych pod przygotowaną listą przelewów podpisów wynika, iż w Domu Pomocy Społecznej w (...) przyjęto metodę dokonywania zatwierdzenia wydatku po akceptacji kierownika, a więc w formie wykonania polecenia do dokonania wydatku przez Obwinionego.

Przechodząc do oceny skutków powyższego dla przypisania odpowiedzialności w tej sprawie należy wskazać, iż co do zasady powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej nie wyłącza automatycznie odpowiedzialności kierownika jednostki. Kierownik, który w określonym zakresie powierza obowiązki innemu pracownikowi, nie traci przy to uprawnień do działania w powierzonym zakresie. /orzeczenie GKO DF/GKO-4900-45/58/06/1250, LEX nr 1724692/. Nie oznacza to oczywiście automatycznej odpowiedzialności kierownika jednostki, ta bowiem jest uzależniona od wskazania konkretnego działania kierownika. Obwiniony akceptował listy przelewów, z systemu zatwierdzania wydatku przyjętego w jednostce wynika, iż były one dokonywane dopiero po uzyskaniu ich potwierdzenia przez kierownika.

Z tego względu argumentacja odwołania wskazująca na wyłączne działanie głównej księgowej, jako działanie stanowiące przekroczenie jej uprawnień nie znajduje uzasadnienia – niezależnie od oceny zachowania samej głównej księgowej, dokonywanie wydatku było realizowane za wiedzą i zgodą Obwinionego.

Natomiast GKO w pełni podziela poglądy komisji I instancji odnoszące się do faktu, iż nieprawidłowości były tego rodzaju, iż wprawdzie były szkodliwe dla ładu finansów publicznych ale samo prowadzenie postępowania odniosło już skutek prewencji indywidualnej wobec Obwinionego i nakładanie jakiegokolwiek kary nie byłoby w tej sprawie uzasadnione. W tej sytuacji odstąpienie od wymierzenia kary jest w pełni uzasadnione.