



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 20 maja 2013 r.

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Agata Kasica
Członkowie:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 maja 2013 r. odwołania wniesionego przez Obrońcę Obwinionej (...) - pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Zespołu Szkół w (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 11 stycznia 2013 r., sygn. akt RKO-522/107/12, którym Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinioną (...), zam. (...), odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w:

1) art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwanej dalej ustawą, polegające na zaniechaniu terminowego odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, od miesięcznych wynagrodzeń wypłacanych pracownikom jednostki, poprzez dokonywanie przelewu środków należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, za miesiące marzec – sierpień 2011r. oraz listopad - grudzień 2011 r., po terminie ustalającym dokonywanie płatności przez jednostki budżetowe a ustalony przepisem 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.), czyny stanowiące naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 14 ust. 1 pkt 1 nastąpiły odpowiednio:

- w dniu 06.04.2011 r. gdyż składka na ubezpieczenie społeczne za marzec 2011 r. w kwocie 53 643,44 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.04.2011 r., a nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 15.04.2011 r. w kwocie 53 643,44 zł,

- w dniu 06.05.2011 r. gdyż składka na ubezpieczenie społeczne za kwiecień 2011 r. w kwocie 55 746,17 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.05.2011 r., a nieterminowo wpłaty dokonano częściami w dniu 15.06.2011 r. – w kwocie 41 400 zł; i w dniu 15.07.2011 r. – w kwocie 13 643,63 zł,

Sygn. akt BDF1/4900/19/24/13/RWPD-13543

-w dniu 07.06.2011 r. gdyż składka na ubezpieczenie społeczne za maj 2011 r. w kwocie 31 412,47 zł nie została opłacona w całości w terminie do dnia 6.06.2011 r., a nieterminowo wpłaty części składki dokonano w dniu 5.09.2011 r. w kwocie 30 740,93 zł;

-w dniu 06.07.2011 r. gdyż składka na ubezpieczenie społeczne za czerwiec 2011 r. w kwocie 31 675,42 zł nie została opłacona w całości w terminie do dnia 5.07.2011 r., a nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 5.09.2011r. w kwocie 30 312,76 zł,

-w dniu 06.08.2011 r. składka na ubezpieczenie społeczne za lipiec 2011 r. w kwocie 29 156,03 zł została nieopłacona w terminie do dnia 5.08.2011 r., a nieterminowo wpłaty dokonano 5.09.2011r. w kwocie 29 156,03 zł,

-w dniu 06.09.2011 r. gdyż składka na ubezpieczenie społeczne za sierpień 2011 r. w kwocie 34 671,33 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.09.2011 r., a nieterminowych wpłat dokonano: w dniu 7.09.2011r. kwoty 23 491,34 zł; w dniu 27.09.2011 r. kwoty 4 zł; w dniu 31.10.2011 r. kwoty 3 720 zł; w dniu 21.11.2011 r.; kwoty 3720 zł, w dniu 20.12.2011 r. - 3735,99 zł,

-w dniu 06.12.2011 r. gdyż składka na ubezpieczenie społeczne za listopad 2011 r. w kwocie 31 094 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.12.2011 r., a nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 7.12.2011 r. w kwocie 31 094 zł,

- w dniu 06.01.2012 r. gdyż składka na ubezpieczenie społeczne za grudzień 2011 r. w kwocie 26 150,38 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.01.2012 r., a nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 10.01.2012 r. w kwocie 26 150,38 zł,

2) art. 14 pkt 2 ustawy, polegające na zaniechaniu terminowego odprowadzania składek na ubezpieczenie zdrowotne, od miesięcznych wynagrodzeń wypłacanych pracownikom jednostki, poprzez dokonywanie przelewu środków należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, za miesiące marzec – sierpień 2011r. oraz listopad - grudzień 2011 r., po terminie ustalającym dokonywanie płatności przez jednostki budżetowe, a ustalony przepisem 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.) oraz art.87 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 165, poz.1027 ze zm.); czyny stanowiące naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy nastąpiły odpowiednio:

- w dniu 06.04.2011 r. składka na ubezpieczenie zdrowotne za marzec 2011 r. w kwocie 14 834,53 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.04.2011r., a nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 15.04.2011 r. w kwocie 14 834,53 zł,

- w dniu 06.05.2011 r. składka na ubezpieczenie zdrowotne za kwiecień 2011 r. w kwocie 15 322,80 zł nie została w części opłacona w terminie do dnia 5.05.2011 r., nieterminowo wpłaty części należności dokonano w dniu 15.07.2011 r. w kocie 14 983,39 zł,

- w dniu 07.06.2011r. składka na ubezpieczenie zdrowotne za maj 2011 r. w kwocie 8 582,92 zł nie została w części opłacona w terminie do dnia 6.06.2011 r., nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 5.09.2011 r. w kwocie 8 275,91 zł,

- w dniu 06.07.2011 r. składka na ubezpieczenie zdrowotne za czerwiec 2011 r. w kwocie 8934,24 zł nie została w części opłacona w terminie do dnia 5.07.2011 r., nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 5.09.2011 r. w kwocie 8 251,93 zł,

Sygn. akt BDF1/4900/19/24/13/RWPD-13543

- w dniu 06.08.2011 r. składka na ubezpieczenie zdrowotne za lipiec 2011 r. w kwocie 7 927,93 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.08.2011 r., nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 5.09.2011 r. w kwocie 7 927,93 zł,

- w dniu 06.09.2011 r. składka na ubezpieczenie zdrowotne za sierpień 2011 r. w kwocie 9 368,36 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.09.2011 r., nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 7.09.2011 r. w kwocie 9 368,36 zł,

- w dniu 06.12.2011 r. składka na ubezpieczenie zdrowotne za listopad 2011 r. w kwocie 8 586,34 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.12.2011 r., nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 7.12.2011 r. w kwocie 8 586,34 zł,

- w dniu 06.01.2012 r. składka na ubezpieczenie zdrowotne za grudzień 2011 r. w kwocie 7 173,47 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.01.2012 r., nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 10.01.2012 r. w kwocie 7 173,47 zł,

3) art. 14 pkt 3 ustawy polegające na zaniechaniu terminowego odprowadzania składek na Fundusz Pracy, od miesięcznych wynagrodzeń wypłacanych pracownikom jednostki, poprzez dokonywanie przelewu środków należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, za miesiące marzec – sierpień 2011r. oraz listopad - grudzień 2011 r., po terminie ustalającym dokonywanie płatności przez jednostki budżetowe a ustalony przepisem 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.) oraz art. 107 ust.1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.); czyny stanowiące naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 14 ust.1 pkt 3 ustawy nastąpiły odpowiednio:

- w dniu 06.04.2011 r. składka na Fundusz Pracy za marzec 2011 r. w kwocie 4 278,26 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.04.2011 r., nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 15.04.2011 r. w kwocie 4 278,26 zł,

- w dniu 06.05.2011 r. składka na Fundusz Pracy za kwiecień 2011r. w kwocie 4 436,94 zł nie została opłacona częściowo w terminie do dnia 5.05.2011 r., nieterminowo części należności wpłaty dokonano w dniu 15.07.2011 r. w kwocie 4 379,84 zł,

- w dniu 07.06.2011 r. składka na Fundusz Pracy za maj 2011 r. w kwocie 2 501,45 zł nie została opłacona częściowo w terminie do dnia 6.06.2011 r., nieterminowo wpłaty części należności dokonano w dniu 5.09.2011 r. w kwocie 2 444,35 zł,

- w dniu 06.07.2011 r. składka na Fundusz Pracy za czerwiec 2011 r. w kwocie 2 466,52 zł nie została opłacona częściowo w terminie do dnia 5.07.2011 r., nieterminowo wpłaty części należności dokonano w dniu 5.09.2011 r. w kwocie 2 350,65 zł,

- w dniu 06.08.2011 r. składka na Fundusz Pracy za lipiec 2011 r. w kwocie 2 286,39 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.08.2011r., nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 5.09.2011 r. w kwocie 2 286,39 zł,

- w dniu 06.09.2011 r. składka na Fundusz Pracy za sierpień 2011 r. w kwocie 2 749,83 zł nie została opłacona w terminie do dnia 5.09.2011 r., nieterminowo wpłaty należności dokonano w dniu 31.10.2011 r. kwoty 920 zł; w dniu 21.11.2011 r. kwoty 920 zł, 20.12.2011 r. kwoty 909,83 zł,

- w dniu 06.12.2011 r. składka na Fundusz Pracy za listopad 2011r. w kwocie 2 498,85zł, nie została opłacona w terminie do dnia 5.12.2011 r., nieterminowo wpłaty dokonano w dniu 7.12.2011 r. w kwocie 2 498,85 zł,

- w dniu 06.01.2012 r. składka na Fundusz Pracy za grudzień 2011 r. w kwocie 2 058,50 zł nie została opłacona w części w terminie do dnia 5.01.2012 r., nieterminowo wpłaty części należności dokonano w dniu 10.01.2012 r. w kwocie 1 858,50 zł,

oraz wymierzyła Obwinionej karę upomnienia i obciążyła kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy 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 (...).

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

UZASADNIENIE

Orzeczeniem z dnia 11 stycznia 2013 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...), sygn. akt RKO-522/107/12, uznała Panią (...) - pełniącą w czasie popełnienia czynów funkcję Dyrektora Zespołu Szkół w (...) odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w:

1) art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwanej dalej ustawą, polegające na zaniechaniu terminowego odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne, od miesięcznych wynagrodzeń wypłacanych pracownikom jednostki, poprzez dokonywanie przelewu środków należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, za miesiące marzec – sierpień 2011r. oraz listopad - grudzień 2011 r., po terminie ustalającym dokonywanie płatności przez jednostki budżetowe a ustalonym przepisem 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.),

2) art. 14 pkt 2 ustawy, polegające na zaniechaniu terminowego odprowadzania składek na ubezpieczenie zdrowotne, od miesięcznych wynagrodzeń wypłacanych pracownikom jednostki, poprzez dokonywanie przelewu środków należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, za miesiące marzec – sierpień 2011 r. oraz listopad - grudzień 2011 r., po terminie ustalającym dokonywanie płatności przez jednostki budżetowe, a ustalony przepisem 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.) oraz art.87 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 165, poz.1027 ze zm.),

3) art. 14 pkt 3 ustawy polegające na zaniechaniu terminowego odprowadzania składek na Fundusz Pracy, od miesięcznych wynagrodzeń wypłacanych pracownikom jednostki, poprzez dokonywanie przelewu środków należnych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, za miesiące marzec – sierpień 2011r. oraz listopad - grudzień 2011 r., po terminie ustalającym dokonywanie płatności przez jednostki budżetowe a ustalony przepisem 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.) oraz art. 107 ust.1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).

Za powyższe czyny wymierzono Obwinionej karę upomnienia oraz obciążono kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

W orzeczeniu wskazano szczegółowo terminy naruszeń, daty i kwoty nieterminowo dokonanych wpłat należności.

W uzasadnieniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że bezsporne jest, iż Zespół Szkół w (...), jako płatnik, opłacał składki na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy naliczane od wynagrodzeń wypłacanych pracownikom z naruszeniem ustawowego terminu ich opłacania. Na konto bankowe jednostki były przekazywane środki finansowe przed ustawowo określonymi terminami płatności. Obsługę księgowo-finansową Zespołu Szkół w (...)prowadził Miejski Zespół Edukacji, na podstawie porozumienia Dyrektora Zespołu Szkół z Dyrektorem Miejskiego Zespołu Edukacji z 3 września 2007 r., gdzie funkcję głównego księgowego powierzono głównemu księgowemu Miejskiego Zespołu Edukacji.

Regionalna Komisja Orzekająca oceniła, że taki sposób i forma prowadzenia obsługi finansowo-księgowej nie jest prawnie dopuszczalna pod rządami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), która w art. 54 ust. 1 stanowi, iż głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środków pieniężnych, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Zatem, zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, sposób prowadzenia obsługi księgowej, jaki w Zespole Szkół w (...)zarządził (także obowiązujący w dacie popełnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny Finansów publicznych) Dyrektor Zespołu Szkół nie był zgodny z obowiązującymi przepisami prawa.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że według wyjaśnień Obwinionej, złożonych w toku kontroli w szkole, w trakcie postępowania wyjaśniającego oraz w czasie rozprawy przyczyną nieopłacania w terminach należnych składek było zmniejszenie subwencji oświatowej dla Gminy (...) na 2011 r. i niedostatek środków dla palcówek oświatowych, w tym także dla Zespołu Szkół, którym kierowała. Środki finansowe otrzymywała w niewystarczającej wysokości, mimo zgłaszania organowi prowadzącemu braków finansowych. Należne składki były opłacane zaraz po otrzymaniu środków finansowych. Ponadto Obwiniona podniosła, iż zawarła umowę z ZUS o rozłożenie na raty należności za sierpień 2011 r.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła także w uzasadnieniu orzeczenia, że Obwiniona wyjaśniła, iż „jednostka nie miała innych zaległości w płatnościach, terminowo wypłacała pracownikom wynagrodzenia za pracę”.

Regionalna Komisja Orzekająca podniosła, że z analizy art. 46 ustawy o finansach publicznych wynika, że wydatki na opłacanie składek z tytułu ubezpieczenia społecznego i Funduszu Pracy oraz inne składki i opłaty mają pierwszeństwo przed wydatkami na inny cel.

Zasady opłacania składek na ubezpieczenie społeczne reguluje ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Płatnik składek jest obowiązany według zasad wynikających z przepisów ustawy, obliczać, potrącać z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Płatnik składek przesyła deklarację rozliczeniową, imienne raporty miesięczne oraz opłaca składki za dany miesiąc do 5 dnia

następnego miesiąca, jeśli jest jednostką budżetową (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Podobnie stanowi art. 87 w związku z art. 85 ustawy o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych stanowiący podstawę prawną do opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne. W przepisach tych zobowiązano pracodawców (jednostki organizacyjne) do obliczania i pobierania z dochodu ubezpieczonego pozostającego w stosunku pracy składki na ubezpieczenie zdrowotne, a jednostki te są zobowiązane, bez uprzedniego wezwania, opłacić i rozliczyć składki na ubezpieczenie zdrowotne za każdy miesiąc kalendarzowy w trybie i na zasadach oraz w terminie przewidzianym dla składek na ubezpieczenie społeczne.

Art. 107 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ustala, że składki na Fundusz Pracy opłaca się za okres trwania obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnego i rentowego w trybie i na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpieczenie społeczne.

Regionalna Komisja Orzekająca podkreśliła w uzasadnieniu orzeczenia, że opóźnienia w regulowaniu składek (w Zespole Szkół) dotyczyły jedynie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy, zatem doszło do złamania zasady pierwszeństwa należności publicznoprawnych określonej w art. 46 ustawy o finansach publicznych, a część nieterminowo opłacanych składek w istocie stanowiła środki finansowe pracowników. W ocenie Komisji, nie wpływa na przypisanie odpowiedzialności Obwinionej treść zawartego w 2007 r. porozumienia o prowadzeniu obsługi księgowo-finansowej przez Miejski Zespół Edukacji o wyznaczeniu osoby głównego księgowego. „Te regulacje wewnętrzne jako naruszające obowiązujące przepisy prawa (...) mogą jedynie obrazować kolejny brak w poprawnym realizowaniu zadań (określonych ustawą o finansach publicznych i ustawą o rachunkowości) przez kierownika jednostki sektora Finansów publicznych”. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, „argumentacja Obwinionej dotycząca braku środków finansowych, co spowodowane było działaniem (a raczej jego brakiem) po stronie organu prowadzącego, nie jest przekonywująca w kontekście zawarcia umowy o rozłożenie na raty zaległości dopiero w miesiącu październiku za miesiąc sierpień z datą zapłaty we wrześniu 2011 r. Takie działania kierownik jednostki, wobec braku reakcji organu prowadzącego i zmniejszenia subwencji oświatowej w tym roku, winien podjąć już w kwietniu 2011 r., a jednostka płaciła inne należności”. Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że istniała możliwość zachowania się zgodnie z obowiązującą normą prawną. Brak pełnego zabezpieczenia środków finansowych przez organ prowadzący dla jednostki nie może stanowić, w ocenie Komisji, przyczyny ekskulpacji od odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w ustalonym stanie faktycznym przedmiotowej sprawy.

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, odpowiedzialność Obwinionej nie może budzić wątpliwości i można jej przypisać winę za popełnione naruszenia prawa skutkujące nieterminowym opłacaniem należnych składek. Zachowując należyłą ostrożność mogła przewidzieć możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Przyjmując określony przepisami wzorzec postępowania kierownika jednostki usprawiedliwiony jest zarzut, że możliwość popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych winna była przewidzieć i temu przeciwdziałać, lecz tego nie uczyniła. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, Obwinionej można przypisać winę za powyższe nieprawidłowości.

W dniu 18 lutego 2013 r. obrońca Obwinionej adwokat (...) skierowała do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych odwołanie od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...), wnosząc o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzuciła:

1) naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 89 ust. 1 ustawy, poprzez brak wyczerpującego przeprowadzenia materiału dowodowego, zwłaszcza w celu zbadania, czy po dniu 1 stycznia

2010 r. Obwiniona nie powierzyła określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej w rozumieniu art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych pracownikowi Zespołu Szkół, a także w celu zbadania jakie były możliwości jednostki w finansowaniu składek i w jaki sposób reagował organ prowadzący na braki w budżecie Zespołu Szkół,

2) w razie gdyby organ odwoławczy nie podzielił zarzutu wskazanego w pkt 1 odwołania zarzuciła orzeczeniu naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 14 pkt 1-3 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy, poprzez uznanie, że Obwinionej można przypisać winę z tytułu popełnienia czynów określonych we wniosku o ukaranie.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono, co następuje.

Komisja Orzekająca I instancji nie dostrzegła, że Obwiniona złożyła wniosek o odroczenie terminu płatności składek już 5 kwietnia 2011 r., kolejny dnia 29 kwietnia 2011 r., natomiast wniosek o rozłożenie na raty został złożony w dniu 6 września 2011 r. i miał za przedmiot należności za sierpień. Komisja Orzekająca I instancji nie analizowała także szczegółowo przyczyn takiego stanu rzeczy. Przed dokonywaniem każdorazowo przelewów do ZUS Zespół Szkół w (...) nie posiadał na rachunku bankowym kwot pozwalających mu uiścić w terminie i w całości składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. Składki te były przelewane na rachunek ZUS zawsze po zasileniu rachunku Zespołu Szkół, np. dnia 5 kwietnia 2011 r. saldo początkowe wynosiło 1007,30 zł, natomiast kwota przeznaczona na zapłatę składek za marzec 2011 r. wpłynęła na rachunek Zespołu Szkół dnia 15 kwietnia 2011 r. i niezwłocznie została przelana na rachunek ZUS dnia 5 maja 2011 r. Saldo początkowe na rachunku wyniosło 2,70 zł, kwota przeznaczona na zapłatę składek wpłynęła na rachunek Zespołu Szkół dnia 15 czerwca 2011 r. i niezwłocznie została przelana na rachunek ZUS. W następnych miesiącach sytuacja wyglądała analogicznie, po wpłynięciu odpowiednich środków przekazywano je do ZUS, przy braku wystarczających środków we wcześniejszej dacie (środki wydane na należności niepubliczno-prawne były niewielkimi sumami, które nie mogły zaspokoić należności ZUS). Komisja Orzekająca I instancji, przypisując winę, oparła się jedynie na wskazaniu, że Dyrektor Zespołu Szkół zawierając umowę o rozłożenie na raty należności z tytułu składek w październiku 2011 r. działał zbyt późno, wobec czego można mu przypisać winę za wszystkie czyny objęte wnioskiem o ukaranie, nie biorąc pod uwagę jego wcześniejszych działań, a także nie analizując szczegółowo przesłanek zachowania Obwinionej. Zasada odpowiedzialności za czyn zawiniony nie zezwala na łączne przypisanie winy w stosunku do wielu czynów. Przypisanie winy jest uzasadnione jedynie wówczas, kiedy możliwe jest wskazanie prawidłowego sposobu działania obwinionego. Jeżeli komisja orzekająca nie jest w stanie wskazać sprawcy naruszenia, czynników powinnego zachowania się, oznacza to de facto nieprzypisanie winy i powinno skutkować uniewinnieniem obwinionego od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Regionalna Komisja Orzekająca winna była przeprowadzić dowód z uchwały budżetowej Gminy (...) na rok 2011 wraz z późniejszymi zmianami, a także planu finansowego jednostki celem zbadania jakie były możliwości Zespołu Szkół w terminowym finansowaniu składek.

Rozpatrując odwołanie, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Stan faktyczny sprawy został ustalony w oparciu o wyniki przeprowadzonej w 2012 r. kontroli Zespołu Szkół w (...). Kontrolą tą, przeprowadzoną przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...), objęto wybrane zagadnienia gospodarki finansowej Zespołu Szkół, w tym terminowość regulowania składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy. Regionalna Izba Obrachunkowa w (...), zawiadamiając Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w Zespole Szkół w (...), dołączyła do zawiadomienia część protokołu kontroli, a konkretnie kserokopie stron 1-6 i 31-34 oraz załączników 3-5 do protokołu kontroli, w tym wyjaśnienia

Dyrektora Zespołu Szkół (...) oraz kserokopie deklaracji za marzec-sierpień i listopad-grudzień 2011 r. i wyciągów bankowych dokumentujących płatności składek ZUS. Dodatkowo Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych zgromadził w toku postępowania wyjaśniającego i przekazał Regionalnej Komisji Orzekającej wyjaśnienia Obwinionej oraz wyjaśnienia Burmistrza (...) wraz z kserokopią historii rachunku bankowego budżetu Gminy za 2011 – 2012 rok, dokumentującą przelewy środków na rachunek Zespołu Szkół oraz załączniki do pism Ministra Finansów (ST3/4820/2/2011 i ST3/4820/26/2010) wskazujące na zmniejszenie subwencji oświatowej na 2011 r. dla Gminy (...) o 445.292 zł.

Stosownie do art. 145 ust. 1 ustawy, zasadą postępowaniu drugoinstancyjnym przed Główną Komisją Orzekającą jest orzekanie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą pierwszej instancji. W oparciu o ten materiał nie można mieć wątpliwości, że w Zespole Szkół w (...)w 2011 r. zaniechano terminowego odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy, od miesięcznych wynagrodzeń wypłacanych pracownikom jednostki poprzez dokonywanie przelewu środków należnych ZUS-owi (za marzec-sierpień i listopad-grudzień 2011 r.) po terminach wynikających z obowiązujących ustaw. Przedmiotem postępowania przed Regionalną Komisją Orzekającą było ustalenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Materiał dowodowy zawarty w aktach sprawy nie daje Głównej Komisji Orzekającej możliwości ustalenia tej odpowiedzialności, bowiem zarzut odwołania dotyczący braku przeprowadzenia wyczerpującego postępowania dowodowego jest zasadny. W tej sytuacji niezbędne było uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w (...). Stosownie do art. 89 ust. 1 ustawy, organ prowadzący postępowanie jest obowiązany do wyczerpującego zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Wyczerpujące zebranie to niewątpliwie zebranie dowodów wyjaśniających sprawę pod każdym względem, mając na uwadze wszelkie aspekty. Taki obowiązek ciąży na rzeczniku dyscypliny finansów publicznych, jak i na komisji orzekającej, która ma obowiązek wykorzystania wszystkich dowodów przedłożonych przez rzecznika, ale także poszukiwania nowych dowodów dla wyjaśnienia sprawy. Brak aktywności Obwinionej w niniejszej sprawie we wnioskowaniu dowodów nie uzasadnia braku aktywności Komisji Orzekającej I instancji. Wszechstronne rozpatrzenie materiału dowodowego powinno oznaczać wnikliwą analizę tego materiału, w tym przede wszystkim wyjaśnienie ewentualnych sprzeczności. W uzasadnieniu orzeczenia winna znaleźć się wnikliwa i krytyczna ocena dowodów. Brak oceny przeprowadzonych dowodów w uzasadnieniu orzeczenia stanowi naruszenie dyspozycji art. 137 ust. 2 pkt 2 ustawy. Przypisanie winy wymaga wskazania obwinionemu, jak powinien działać, aby naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie popełnić. Sugestia (zawarta w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia), że Obwiniona powinna wcześniej wystąpić do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o odroczenie terminów płatności składek nie może być uznana za wystarczające wskazanie powinno postępowania.

Nie znajduje oparcia w materiale dowodowym stwierdzenie Regionalnej Komisji Orzekającej zawarte w uzasadnieniu orzeczenia, iż „Obwiniona wyjaśniła, że jednostka nie miała innych zaległości w płatnościach” (poza składkami). Tymczasem z wyjaśnień Obwinionej zawartych w protokole rozprawy jednoznacznie wynika, że „(...) jeśli chodzi o płace nie było żadnych zaległości. Było opóźnione wypłacanie świadczeń socjalnych. Też nieprawidłowo były regulowane płatności za gaz i elektryczność”. Nie poddano wnikliwej analizie wyjaśnień Burmistrza (...) złożonych Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych i nie odniesiono się do rozbieżności między tymi wyjaśnieniami, a wyjaśnieniami Obwinionej. Burmistrz wyjaśnił, że „środki finansowe przekazywane były z budżetu Gminy (...) sukcesywnie, nie rzadziej niż kilkanaście razy w miesiącu. Przelewów dokonywano na bieżące potrzeby jednostki bez wskazania w tytule przelewu konkretnego ich przeznaczenia”. Regionalna

Komisja Orzekająca nie dokonała analizy, czy wysokość tych przekazywanych Zespołowi Szkół środków pozwalala na realizację zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy. Burmistrz stwierdził w swoich wyjaśnieniach z 5 listopada 2012 r., że „Dyrektor Zespołu Szkół im. Jana Pawła II w (...) nie składał bezpośrednio do Urzędu Miejskiego w (...) zapotrzebowania na środki finansowe celem regulowania zobowiązań”. Tymczasem Obwiniona w swoich wyjaśnieniach z 28 listopada 2012 r. skierowanych do Rzecznika stwierdziła, że „(...) poprzez Miejski Zespół Edukacji w (...) – tj. jednostkę, która wówczas prowadziła obsługę finansowo-księgową Zespołu Szkół im. Jana Pawła II w (...) zgłaszane były organowi prowadzącemu stosowne zapotrzebowania na środki finansowe na zapłatę składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy. Zgłaszanie tych zapotrzebowań na środki finansowe niezbędne do realizacji przelewu środków do ZUS dokonywane było w terminach, które winny pozwolić na terminowe regulowanie zobowiązań przez Zespół Szkół w (...)”. Obwiniona takie wyjaśnienia podtrzymała przed Regionalną Komisją Orzekającą.

Te oczywiste rozbieżności można było rozstrzygnąć poprzez przeprowadzenie dodatkowych dowodów. Należało także ustalić zakres upoważnień przekazanych przez Dyrektora Zespołu Szkół Miejskiemu Zespołowi Edukacji. Może to mieć istotne znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu orzeczenia Regionalna Komisja Orzekająca oceniła, że prowadzenie obsługi księgowo-finansowej Zespołu Szkół w (...) przez Miejski Zespół Edukacji i powierzenie głównemu księgowemu Miejskiego Zespołu Edukacji funkcji głównego księgowego Zespołu nie jest prawnie dopuszczalne pod rządami ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w szczególności art. 54 ust. 1. Taka ocena stanu prawnego jest błędna. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych znowelizowała niektóre przepisy ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Nowelizacja nie objęła przepisu art. 5 ust. 9 tej ustawy, gdzie wskazano cyt. „ W celu wykonywania zadań wymienionych w ust. 7 organy prowadzące szkoły i placówki mogą tworzyć jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek lub organizować wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek, o której mowa w ust. 7 pkt 3”. Z kolei ust. 7 pkt 3 stanowi, iż organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego należy w szczególności zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej w tym zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Przepisy powyższe, także pod rządami ustawy z 2009 r. o finansach publicznych, pozostają w mocy. Jedną z dyrektyw derogacyjnych stosowanych w wykładni przepisów jest dyrektywa „Lex posterior generalis non derogat legi priori speciali”, tj. przepis ogólny późniejszy nie uchyla przepisu wcześniejszego szczególnego. Ustawa o finansach publicznych nie uchylila szczególnego uregulowania zawartego w ustawie o systemie oświaty.

Rozpatrując ponownie sprawę, Regionalna Komisja Orzekająca powinna także dokonać wnikliwej analizy historii rachunku bankowego Zespołu Szkół w (...) i zweryfikować twierdzenie Obwinionej, że należności z tytułu składek były przekazywane Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych w tym samym dniu, w którym było przez Urząd Miejski w (...) zasilane konto Zespołu Szkół. Nie odnosząc się do tego, czy wcześniejsze zasilania konta Zespołu Szkół pozwalały na terminową realizację zobowiązań wobec ZUS, Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę na zbieżność między terminem przelania środków przez Urząd Miejski a terminem zapłaty przez Zespół Szkół zaległych składek. Dla przykładu:

- w dniu 15 lipca 2011 r. przelew do Zespołu Szkół wynosił 34 000 zł i w tym samym dniu przelew do ZUS-u wynosił 33 006,86 zł,

Sygn. akt BDF1/4900/19/24/13/RWPD-13543

- w dniu 5 września 2011 r. przelew do Zespołu Szkół wynosił 121.747 zł i w tym samym dniu przelew do ZUS-u wynosił 114 665,47 zł,

- w dniu 7 września 2011 r. przelew do Zespołu Szkół wynosił 32 860 zł i w tym samym dniu 32 859, 70 zł na konto ZUS-u,

- w dniu 7 grudnia 2011 r. przelew do Zespołu Szkół wynosił 42 200 zł i w tym samym dniu przelew do ZUS-u wynosił 42 179,19 zł.

W tym kontekście, po wnikliwej ocenie historii rachunku bankowego Regionalna Komisja Orzekająca powinna rozważyć, czy organ prowadzący stwarzał Zespołowi Szkół w (...) możliwość terminowej realizacji zobowiązań z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy.

Oceniając winę Dyrektora Zespołu Szkół (...), należy wskazać, jakie miała możliwości postępowania, by nie naruszyć dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca uwzględniła wniosek Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w (...).