



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 27 września 2018 r.

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

Przewodnicząca:	<i>Członek GKO:</i>	Klaudia Stelmaszczyk
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Sylwester Kuchnio
	<i>Członek GKO:</i>	Agnieszka Szymankiewicz (spr.)
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 września 2018 r. odwołań wniesionych przez Obwinioną (...) –pełniącą w czasie zarzuczonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Z-cy Głównego Księgowego w(...), oraz jej Obrońcę od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. akt RKO-522/88/17, którym uznano Obwinioną (...) winną popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych z **art. 11 ust. 1** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1311 ze zm.) w zw. z art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 44 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn.zm.), polegające na dokonaniu wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym przez podpisanie w dniu 26 stycznia 2017 r. przelewu z rachunku bankowego Teatru na rachunek bankowy nr (...) oznaczony nazwą kontrahenta (...), środków pieniężnych w kwocie 9.200,50 euro stanowiącej równowartość 41.429,85 zł bez dowodu księgowego w rozumieniu art. 21 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 9 września 1994 r. o rachunkowości (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1047).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia oraz obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

orzeka:

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1458) 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

Po rozpatrzeniu sprawy na rozprawie w dniu 27 lutego 2018r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie wydała w dniu 27 lutego 2018 r. orzeczenie, na podstawie którego uznała Obwinioną Panią (...) odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz.1458; dalej: uondfp). Jednocześnie nie znalazła podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp.

W dniu 17 maja 2018 r. obrońca Obwinionej, działając na podstawie art. 137 ust. 5 oraz art. 138 uondfp złożył odwołanie od orzeczenia z dnia 27 lutego 2018 r. Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie. Wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia, na podstawie art. 147 ust. 1 i 2 uondfp i uniewinnienie Obwinionej od zarzucanego jej czynu.

W dniu 27 września 2018 r., Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, na skutek odwołania z dnia 17 maja 2018 r., złożonego przez obrońcę Obwinionej, rozpoznała sprawę Pani (...), pełniącej funkcję Zastępcy Głównego Księgowego (...), obwinionej o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ust. 1 uondfp, na podstawie orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie, odwołania Pełnomocnika Obwinionej oraz materiału zgromadzonego w sprawie, Główna Komisja Orzekająca (GKO) ustaliła, co następuje.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie, zarzucił Pani (...), pełniącej w chwili popełnienia zarzucanego czynu funkcję Zastępcy Głównego Księgowego, że na podstawie upoważnień do dysponowania rachunkami bankowymi (...), udzielonych przez Dyrektora Teatru treścią „Karty wzorów podpisów” złożonej w Banku Pekao Oddział w Krakowie, podpisała w dniu 26 stycznia 2017 r. przelew z rachunku bankowego Teatru na rachunek bankowy nr (...) oznaczony nazwą kontrahenta (...), środków pieniężnych w kwocie 9.200,50 euro stanowiącej równowartość 41.429,85 zł,

bez dowodu księgowego w rozumieniu art. 21 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 9 września 1994 r. o rachunkowości (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1047), tym samym dopuściła się czynu naruszającego przepisy art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 44 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 46 ustawy o finansach publicznych. Wykonanie tej operacji było wydatkowaniem środków publicznych, nie znajdującym uzasadnienia we właściwym dokumencie o charakterze dowodu księgowego i nie znajdującym podstawy w aktualnie obowiązującym planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, co stanowiło zdaniem Rzecznika naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 uondfp. Rzecznik wnioskował o wymierzenie Obwinionej kary nagany.

Kierując się treścią art. 24 ust. 1 uondfp, GKO w pierwszej kolejności dokonała analizy prawa międzyczasowego obowiązującego w przedmiotowej sprawie w okresie od czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych do czasu orzekania. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych zarzucanym Obwinionej jest dokonanie ze środków publicznych wydatku poprzez zatwierdzenie przelewu bankowego z rachunku bankowego Teatru, na rachunek obcy, bez upoważnienia wynikającego z planu finansowego. Jednostka nie zaplanowała bowiem wskazanego wydatku w planie finansowym, jak również nie posiadała dowodu księgowego w rozumieniu art. 21 ust. 1 i ust. 3 ustawy o rachunkowości umożliwiającego zapłatę wynikających z tego dowodu zobowiązań. Brzmienie przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 44 ust.3 pkt 3 w związku z art. 46 ustawy o finansach publicznych (dalej ufp), nie uległy zmianie. Zmianie uległ art. 11 uondfp poprzez dodanie ustępu drugiego, niemniej zarzucany czyn spenalizowany wcześniej w art. 11 uondfp, a obecnie w ustępie 1 tego artykułu, nie uległy zmianie. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że należy zastosować prawo obowiązujące w czasie orzekania (tożsame z normami obowiązującymi w czasie popełnienia czynu).

Niekwestionowane w niniejszej sprawie jest, że w Teatrze (...) doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art.11 ust.1 uondfp. Analiza akt sprawy dokonana przez GKO prowadzi także do niebudzącego wątpliwości stanowiska wyrażonego także w zaskarżonym orzeczeniu RKO, że Obwiniona została we właściwy sposób umocowana do dokonania przelewów w imieniu jednostki. Zatem, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 uondfp, znajduje się w kręgu osób którym możliwe jest przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Kwestia sporną w niniejszej sprawie jest natomiast możliwość przypisania winy Obwinionej z tytułu popełnienia zarzucanego czynu.

Zawinione działanie Obwinionej zdaniem GKO – wbrew argumentom podniesionym w odwołaniu - nie budzi wątpliwości. Z akt sprawy wynika jednoznacznie, że dokonując w dniu 26 stycznia 2017 r. zatwierdzenia przelewu z rachunku bankowego Teatru na rachunek bankowy nr (...) oznaczony nazwą kontrahenta (...), środków pieniężnych w kwocie 9.200,50 euro stanowiącej równowartość 41.429,85 zł, Obwiniona uczyniła to bez jakiegokolwiek tytułu prawnego.

Wobec podnoszonych w odwołaniu argumentów mających zdaniem Obwinionej świadczyć o

braku winy, GKO stwierdza, że argumenty te w realiach niniejszej sprawy nie przemawiają za jej brakiem.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 uoondfp, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. 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.

Zatem kluczowa przy przypisaniu winy jest możliwość ustalenie wzorca powinienego (zgodnego z prawem) zachowania. Wzorzec ten w realiach niniejszej sprawy jest oczywisty. Obwiniona przed zatwierdzeniem przelewu powinna sprawdzić czy istnieją podstawy do jego dokonania, niedokonanie tej podstawowej czynności w przypadku wydatkowania środków publicznych stanowi o niedochowaniu należytej staranności. W odniesieniu do podnoszonych przez Obwinioną w odwołaniu okoliczności związanych z poleceniem służbowym z całą stanowczością podkreślić trzeba, że Obwiniona miała obowiązek zapoznać się z podstawą do dokonania przelewu i w wyniku poczynionych ustaleń, podjąć właściwą decyzję i to bez względu na okoliczność wydania lub nie polecenia służbowego. Działanie Obwinionej było wręcz przeciwne oczekivanemu i standardowemu wzorcowi prawidłowego zachowania - z dokumentem będącym ewentualnie podstawą wydatku ze środków publicznych się nie zapoznała. W zakresie polecenia służbowego wskazać należy - co również słusznie zauważyła RKO – na art. 29 ust. 1 uoondfp. Z przepisu wynika, że osoba, która naruszyła dyscyplinę finansów publicznych wskutek wykonania polecenia przełożonego albo kierownika jednostki, albo dysponenta środków publicznych, organu nadzorującego lub organu założycielskiego, nie ponosi odpowiedzialności, jeżeli przed wykonaniem polecenia zgłosiła pisemnie zastrzeżenie i pomimo tego zastrzeżenia, otrzymała pisemne potwierdzenie wykonania polecenia albo polecenie nie zostało odwołane albo zmienione. W tym przypadku odpowiedzialność ponosi osoba, która podpisała się pod pisemnym poleceniem wykonania polecenia, a przy braku takiego dokumentu - osoba, która wydała polecenie. Niemniej nie ma on zastosowania w realiach niniejszej sprawy, jak słusznie bowiem zauważa RKO w swoim rozstrzygnięciu dyspozycja tego przepisu wymaga, żeby obwiniony przed wykonaniem polecenia zgłosił zastrzeżenia. Powyższe wiąże się to z tym, że osoba, która otrzymała polecenie służbowe ma ocenić polecenie z punktu widzenia jego legalności, a żeby to zrobić musi ustalić okoliczności faktyczne, które pozwalają zgłosić zastrzeżenia. Brak tych elementów w działaniu Obwinionej. Nie podjęła niezbędnej w okolicznościach sprawy, próby ustalenia jaka jest podstawa dokonania przelewu, a podkreślić należy, że działanie takie mogła i powinna podjąć. Z akt sprawy (k. 237) wynika że działanie zresztą takie podjęła jednak już po czasie. Co więcej z zeznań stanowiących dowody w sprawie, w dniu dokonania kwestionowanego przelewu sytuacja ta była traktowana jako niestandardowa i wzbudziła kontrowersje, tym bardziej wina ona wzbudzić w Obwinionej zachowanie większej ostrożności. Niestandardowe okoliczności powinny tym bardziej obligować Obwiniona do zachowania szczególnej ostrożności związanej ze sprawdzeniem podstaw dokonania wydatku i samych dokumentów. Nie jest wykonaniem tego obowiązku zapytanie głównego księgowego czy ma to ustalone, czy ma pod ten przelew wymagane dokumenty. Zgadza się GKO w tym zakresie z orzeczeniem Komisji Orzekającej I instancji, że właśnie z tego powodu dyspozycja przelewu wymaga dwóch podpisów, żeby każdy z dwóch podpisujących

dokonał kontroli tego, czy wydatek może być dokonany. Niedopuszczalne jest przejście sytuacji, że jeden z upoważnionych pyta drugiego z upoważnionych, czy ten jest przekonany, że przelewu należy dokonać – wtedy instytucja podwójnej kontroli traciłaby zupełnie sens.

O braku zawinienia nie świadczy także przygotowanie do zatwierdzenia kwestionowanego przelewu poprzez jego wprowadzenie do systemu bankowego przez innego pracownika, który miał obowiązek przygotować przelew w oparciu o prawidłowe dokumenty księgowo, albowiem to Obwiniona jako druga z zatwierdzających przelew winna takiej kontroli także dokonać.

Dokonując oceny stopnia szkodliwości przypisanego Obwinionej naruszenia dyscypliny finansów publicznych, z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 28 uodfp, GKO stwierdza, że szkodliwość ta nie może być uznana za znikomą. Jednym z dóbr prawnie chronionych w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest przestrzeganie zasad kształtujących system finansów publicznych, w tym również podstawowych obowiązków związanych z wydatkowaniem środków publicznych w granicach upoważnień, co więcej należy wskazać na to, że czyn Obwinionej doprowadził do poważnego uszczerbku środków publicznych. Konstatacji tej nie zmienia podnoszony w odwołaniu argument o tym, że druga z osób obwinionych w tej sprawie, której przypisano odpowiedzialność, a która nie wniosła odwołania do GKO, zwrócić ma należność. Środki zostały przekazane na nieznaną rachunek i nie zostały odzyskane, zatem stanowią realną stratę, ewentualny zwrot kwoty utraconej przez jedną z obwinionych nie oznacza, że jednostka sektora finansów publicznych nie poniosła straty. Środki te (w znacznej wysokości) w określonym momencie czasowym nie mogły być wydatkowane zgodnie z planem finansowym jednostki.

W związku z powyższym GKO uznała, że stanowisko zawarte w orzeczeniu z dnia 27 lutego 2018 r. wydanym przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Krakowie, w zakresie braku możliwości uznania, że zarzucany Obwinionej czyn cechuje znikomą szkodliwość dla finansów publicznych i umorzenia postępowania na podstawie art.78 ust. 1 pkt 7 uodfp jest prawidłowe.

Główna Komisja Orzekająca nie znalazła podstaw także do odstąpienia od ukarania Obwinionej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych wystąpił. Zatwierdzając przelew z rachunku bankowego Teatru, na rachunek obcy, bez upoważnienia wynikającego z planu finansowego Obwiniona nie zachowała należytej staranności należącej do podstawowych obowiązków osoby zatrudnionej na takim stanowisku. Przed dokonaniem wydatku nie sprawdziła czy istnieją dokumenty uzasadniające dokonanie przelewu. Popelniony przez Obwinioną czyn narusza podstawowe zasady dotyczące gospodarki finansowej sektora finansów publicznych oraz wiąże się ze znacznym uszczerbkiem środków publicznych. Stąd też w działaniu Obwinionej trudno dopatrzeć się cech niskiej szkodliwości dla finansów publicznych. Przestrzeganie przepisów i zasad dotyczących finansów publicznych jest podstawowym obowiązkiem każdej osoby związanej z wydatkowaniem środków publicznych. GKO dostrzega jednak w jakich warunkach działała Obwiniona w kontekście polecenia bezpośredniej przełożonej, jednak okoliczność ta nie może przesądzać o znikomej szkodliwości czynu w szczególności wobec podnoszonych powyżej okoliczności, jednak uzasadnia wymierzenie najniższej z katalogu

Sygn. akt BDF1.4800.58.2018

kar, jaką jest kara upomnienia.

Uwzględniając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.