



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 8 kwietnia 2013 r.

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

| | | |
|------------------------|---------------------|--------------------------------|
| Przewodniczący: | <i>Członek GKO:</i> | Maciej Berek |
| Członkowie: | <i>Członek GKO:</i> | Zdzisława Wasążnik spr. |
| | <i>Członek GKO:</i> | Władysław Budzeń |
| Protokolant: | | <i>Hanna Kąkol</i> |

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 kwietnia 2013 r. odwołania Obwinionej od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. akt: KO.0022-110-2-60/12, w zakresie w którym uznano Obwinioną (...) zam. (...), pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Muzeum (...), winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w **art. 11** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168), polegającego na wypłacie sobie ze środków Muzeum (...) trzech nagród w łącznej wysokości 12.960 zł (w dniu 29 czerwca 2010 r. w kwocie 3.860 zł oraz w dniach: 12 stycznia i 17 sierpnia 2011 r. w łącznej kwocie 9.100 zł) z naruszeniem art. 10 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. Nr 26, poz. 306 z późn. zm.) oraz art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w zw. z § 1 pkt 3 uchwały Nr 470/2001 Zarządu Miasta (...) z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej dyrektorom i ich zastępcom oraz głównym księgowym instytucji

kultury, których organizatorem jest Gmina Miasta (...) oraz pkt 6 Regulaminu nagradzania pracowników Muzeum (...)

oraz wymierzono Obwinionej karę pieniężną w wysokości 2000 zł i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie pkt I i pkt III w części dotyczącej Obwinionej (...) oraz przekazuje sprawę w tym zakresie 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

W dniu 18 października 2012 r. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) złożył do Regionalnej Komisji Orzekającej wnioski o ukaranie (...) – pełniącej funkcję Dyrektora Muzeum (...) za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej ustawą), polegające na wypłacie sobie trzech nagród w łącznej wysokości 12.960 zł, w tym w dniu 29 czerwca 2010 r. w kwocie 3.860 zł oraz w dniach: 12 stycznia i 17 sierpnia 2011 r. w łącznej kwocie 9.100 zł, z naruszeniem art. 10 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z § 1 pkt 3 uchwały Nr 470/2001 Zarządu Miasta (...) z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej dyrektorom i ich zastępcom oraz głównym księgowym instytucji kultury, których organizatorem jest Gmina Miasta (...) oraz pkt 6 Regulaminu nagradzania pracowników Muzeum (...).

W uzasadnieniu wniosku o ukaranie, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych podkreślił, iż winę za opisaną nieprawidłowość należy przypisać (...), Dyrektorowi placówki, która dokonała przedmiotowych wydatków oraz - pełniąc funkcję kierownika jednostki - ponosi odpowiedzialność za całość jej gospodarki finansowej. Powyższego naruszenia można było uniknąć przy dołożeniu staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za gospodarkę finansową Muzeum (...). Za popełnienie wyżej wskazanych czynów Rzecznik wniósł o ukaranie (...) karą pieniężną w wysokości 6.000 zł.

Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...), rozpatrując przedmiotową sprawę na rozprawie w dniu 18 grudnia 2012 r., uznała (...) - Dyrektora Muzeum (...) za odpowiedzialną popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na wypłacie sobie ze środków Muzeum (...) trzech nagród w łącznej wysokości 12.960 zł (w dniu 29 czerwca 2010 r. w kwocie 3.860 zł oraz w dniach 12 stycznia i 17 sierpnia 2011 r. w łącznej kwocie 9.100 zł) z naruszeniem art. 10 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi oraz art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 1 pkt 3 uchwały Nr 470/2001 Zarządu Miasta (...) z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej dyrektorom i ich zastępcom oraz głównym księgowym instytucji kultury, których organizatorem jest Gmina Miasta (...) oraz pkt 6 Regulaminu nagradzania pracowników Muzeum (...), co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy i na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 ustawy wymierzyła jej karę pieniężną w wysokości 2.000,00 zł.

W uzasadnieniu Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) podkreśliła, że przyznanie i wypłacenie Dyrektorowi Muzeum w latach 2010 i 2011 nagród w łącznej kwocie 12.960 zł naruszyło zarówno wskazane przepisy powszechnie obowiązujące jak i uregulowania wewnętrzne.

Zgodnie z § 1 pkt 3 uchwały Nr 470/2001 Zarządu Miasta (...) z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej dyrektorom i ich zastępcom oraz głównym księgowym instytucji kultury, których organizatorem jest Gmina Miasta (...) nagrody dyrektorom (kierownikom) instytucji kultury przyznaje Zarząd Miasta. Uregulowanie analogiczne ujęte zostało w Regulaminie nagradzania pracowników Muzeum (...), gdzie wskazano w § 6 ust. 2, że nagrody dla dyrektora przyznaje organizator na wniosek

zastępcy dyrektora lub Rady Muzeum. Ponadto, zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 2 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, nagrodę roczną, między innymi kierownikom samorządowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, przyznaje właściwy organ na umotywowany wniosek rady nadzorczej lub innego statutowego organu nadzorczego.

W świetle wymienionych przepisów i uregulowań wewnętrznych nie może budzić wątpliwości, że do przyznania nagrody dla Dyrektora Muzeum (...) jest uprawniony organizator.

Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji, działanie Obwinionej stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez dokonanie wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków. Zgodnie bowiem z treścią art. 11 ustawy naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem tego upoważnienia.

Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że winę za opisaną nieprawidłowość należy przypisać Obwinionej, która dokonała przedmiotowych wydatków, jak również, pełniąc funkcję kierownika jednostki, ponosi odpowiedzialność za całość jej gospodarki finansowej. Komisja Orzekająca w uzasadnieniu podkreśliła również, że wzięła pod uwagę fakt, iż poprzez wypłatę nagród doszło do uszczuplenia środków finansowych. Działanie Obwinionej naruszyło zarówno przepisy ustawy, jak i uregulowania wewnętrzne, Obwiniona miała bowiem świadomość, że zapisy dotyczące wypłat i przyznawania nagród dla kierowników jednostek są określone w uchwale Zarządu Miasta (...) jak i zarządzeniu wewnętrznym, a mimo to ich nie stosowała. Ponadto, zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, zapisy dotyczące przyznawania nagród kierownikowi jednostki są jasno i czytelnie sformułowane i nie budzą żadnych wątpliwości, należało je tylko w sposób właściwy zastosować.

W dniu 8 lutego 2013 r. Obwiniona wniosła odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych. W odwołaniu Obwiniona prosi o zmianę zaskarżonego orzeczenia poprzez wymierzenie kary nagany, w miejsce orzeczonej kary pieniężnej w wysokości 2.000 złotych. W odwołaniu Obwiniona wskazała m.in., że od początku swojej pracy w Muzeum starała się postępować w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami. Wszelkie podejmowane decyzje miały na celu rozwój Muzeum. Za działania

na rzecz Muzeum (...) była wielokrotnie nagradzana. Rozpatrując przedmiotową sprawę, Komisja nie uwzględniła – zdaniem Obwinionej - w wystarczający sposób wkładu pracy wniesionego przez Obwinioną na rzecz Muzeum (...) oraz braku świadomości Obwinionej co do obowiązujących przepisów prawnych.

Główna Komisja Orzekająca, rozpatrując sprawę, zważyła, co następuje.

Dokonując oceny orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (zwanej dalej RKO) w zakresie przypisanych Obwinionej czynów, GKO stwierdziła, że orzeczenie RKO nie spełnia wymagań określonych w art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym orzeczenie przypisujące odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych powinno zawierać w szczególności określenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przypisanego obwinionemu, wraz z podaniem sposobu i czasu jego popełnienia, wskazaniem naruszonego przepisu prawa oraz przepisu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określającego to naruszenie. GKO zauważyła, że w orzeczeniu RKO z dnia 18 grudnia 2012 r. nie podano naruszonego przepisu prawa lecz wskazano na zbiór przepisów wymieniając:

- ustawę o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi,
- uchwałę Zarządu Miasta (...) z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej dyrektorom i ich zastępcom oraz głównym księgowym instytucji kultury, których organizatorem jest Gmina Miasta (...) oraz
- Regulamin nagradzania pracowników Muzeum (...).

GKO zauważa, że powołana uchwała Zarządu Miasta dotyczy zasad i trybu przyznawania nagrody rocznej dyrektorom instytucji kultury, których organizatorem jest Miasto (...), natomiast Regulamin nagradzania pracowników odnosi się do nagród stanowiących uznaniowy element wynagrodzeń pracowników.

Analizując regulacje, o których mowa wyżej, jak również orzeczenie i uzasadnienie RKO, GKO stwierdziła, że nie wiadomo, czy w tym konkretnym przypadku rozpatrywane było przez RKO przyznanie nagrody uznaniowej czy też nagrody rocznej. GKO pragnie zauważyć, że ani Rzecznik I instancji ani RKO, tej kwestii nie analizowali i w konsekwencji nie ustalili, z jakim rodzajem nagród mamy tutaj do czynienia. Regulacje wskazane - zarówno we wniosku o ukaranie, jak też w orzeczeniu - jako naruszone przepisy prawa, określają dwa różne tryby przyznawania różnych nagród. Rozstrzygnięcie tej kwestii - zdaniem GKO - ma

podstawowe znaczenie w przedmiotowej sprawie. GKO zauważyła, że z orzeczenia RKO nie wynika, czy Obwiniona naruszyła ustawę, uchwałę Zarządu Miasta czy też Regulamin nagradzania pracowników Muzeum (...).

GKO podkreśla, że w przypadku uznania, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z przyznaniem nagrody rocznej, należy zwrócić uwagę na niespójność regulacji wynikających z aktów wewnętrznych Miasta (...) z ustawą o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi w zakresie podmiotów wnioskujących o przyznanie nagrody rocznej.

GKO zaznacza też, że stosownie do treści art. 24 ustawy, jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym, że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy. Z dniem 11 lutego 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw. Ustawą tą została zmodyfikowana treść art. 11 ustawy.

W związku z powyższym, przy wyborze przepisów stosowanych w sprawie, RKO powinna dokładnie przeanalizować przepisy obowiązujące w chwili popełnienia czynu i w chwili orzekania, rozstrzygnąć, które z nich są względniejsze dla Obwinionej, uzasadniając swoje stanowisko i te przepisy stosować konsekwentnie w całej sprawie.

Powinnością RKO będzie również ponowne przeanalizowanie motywów i sposobu działania Obwinionej, ocena sposobu popełnienia czynu oraz stopnia zawinienia. Co do istoty zarzutu sformułowanego we wniesionym do GKO odwołaniu, dotyczącego wymiaru kary, GKO wskazuje, iż kwestia ta będzie musiała być przedmiotem rozważań przy ponownym rozpatrywaniu przez RKO sprawy. Wymiar kary wymagać będzie szczegółowego uzasadnienia przy uwzględnieniu zasady wynikającej z art. 24 ust. 1 ustawy, ewentualnego rozważenia przesłanek określonych w art. 34a ustawy.

RKO powinna odnieść się też do surowości kary, na co zwrócił uwagę - podczas rozprawy przed GKO - Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Skala uchybień w orzeczeniu Regionalnej Komisji Orzekającej, w szczególności wskazanych powyżej, nie pozwalała na wydanie przez GKO innego orzeczenia niż uchylającego orzeczenie RKO w tym zakresie i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania. GKO

w pełni przychyliła się do wniosku Zastępcy Rzecznika Dyscypliny Finansów, który wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Prawidłowe sformułowanie w orzeczeniu I instancji zarzutów, naruszonych przepisów prawa oraz właściwe uzasadnienie jest niezbędne dla zachowania prawa Obwinionej do ewentualnej kontroli takiego orzeczenia w ramach postępowania odwoławczego.

Główna Komisja Orzekająca, po przeprowadzeniu wnikliwej analizy, biorąc pod uwagę okoliczności, o których mowa wyżej, jak również stanowisko Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, postanowiła jak w sentencji.