



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 16 października 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Maciej Berek (spr.)
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszynski
	<i>Członek GKO:</i>	Barbara Potocka
Protokolant:		Anna Jedlińska

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 października 2014 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt KO.0022-45-1-41/13, w zakresie, którym uznano Obwinionego, pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), winnym 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 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą, polegającego na „wypłaceniu w dniu 29 czerwca 2011 r. nagrody jubileuszowej za 35 lat pracy w kwocie 3.240 zł przed nabyciem do niej uprawnień (na 1 rok, 4-m-ce i 1 dzień), co naruszyło art. 38 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych w zw. z § 8 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych; co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na dokonaniu wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków”, oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy, uchyla zaskarżone orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w zaskarżonym zakresie i uniewinnia (...) od naruszenia dyscypliny finansów publicznych,**
- 2. na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.**

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

Orzeczeniem z dnia 28 stycznia 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (nazywana dalej także RKO):

- 1) uniewinniła Obwinionego (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Wójta Gminy (...), od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na wypłaceniu w 2011 roku pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku Kierownika Referatu ds. (...) w wymiarze 7 godzin dziennie oraz na stanowisku Zastępcy Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego w wymiarze 1 godziny dziennie wynagrodzenia w łącznej kwocie wyższej o 6.930 zł niż wynikałoby z prawidłowego wyliczenia w związku z zawyżeniem wysokości dodatku funkcyjnego, co stanowiło naruszenia § 11 oraz załącznika nr 2 Tabela stawek dodatku funkcyjnego dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych – to jest od zarzutu 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 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą;
- 2) uznała Obwinionego „za odpowiedzialnego popełnienia zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych” polegającego na wypłaceniu w dniu 29 czerwca 2011 r. nagrody jubileuszowej za 35 lat pracy w kwocie 3.240 zł przed nabyciem do niej uprawnień (na rok, 4 miesiące i 1 dzień), co stanowiło naruszenie art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych w zw. z § 8 ust. 5

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, a tym samym stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na dokonaniu wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków, określone w art. 11 ustawy.

RKO wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia za czyn wskazany w pkt 2 oraz obciążyła Obwinionego kosztami postępowania w wysokości 291,71 zł.

Ze względu na zakres odwołania wniesionego do Głównej Komisji Orzekającej, nazywanej dalej także GKO, nie wymaga szczegółowego omawiania uzasadnienie orzeczenia RKO w zakresie, w jakim RKO uniewinniła Obwinionego. W zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, za które odpowiedzialność przypisano Obwinionemu, RKO ustaliła, że nagroda wypłacona w dniu 29 czerwca 2011 r. powinna zostać wypłacona w dniu 28 października 2012 r. Powodem takiego działania było wprowadzenie przez pracownika komórki właściwej w sprawach kadrowych Urzędu Gminy danych do systemu informatycznego w sposób, który jako jeden okres zatrudnienia wskazano dwa rozłączne okresy zatrudnienia u tego samego pracodawcy. Powodem błędnego wprowadzenia danych było wystawienie przez poprzedniego pracodawcę świadectwa pracy niezgodnie z obowiązującymi przepisami (świadectwo pracy powinno być wystawione po każdym zakończonym okresie zatrudnienia). Weryfikacja i prawidłowe ustalenie okresów zatrudnienia pracownika nastąpiło dopiero po kontroli, którą w Urzędzie Gminy przeprowadziła Regionalna Izba Obrachunkowa, co miało miejsce już po dokonaniu wypłaty nagrody. Pracownik, na rzecz którego dokonano wypłaty, w dniu orzekania przez RKO był nadal zatrudniony w Urzędzie Gminy

W ocenie RKO, takie działanie oznaczało naruszenie art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz § 8 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. RKO uznała, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi Obwiniony, który zatwierdził wydatek i który ponadto odpowiada, zgodnie z przepisem art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, za całość gospodarki finansowej kierowanej przez siebie jednostki. RKO uznała, że Obwiniony dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych w sposób zawiniony. Ustalając wymiar kary, RKO wzięła pod uwagę „stopień winy oraz stopień niewielkiej szkodliwości popełnionego (...) czynu dla ładu finansów publicznych”.

Odwołanie od orzeczenia RKO wniósł obrońca Obwinionego, zaskarżając orzeczenie w części, w której przypisano Obwinionemu odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymierzono mu karę upomnienia oraz obciążono kosztami postępowania. Odwołujący zarzucił orzeczeniu RKO:

- błąd w ustaleniach faktycznych, polegający na uznaniu, że Obwinionemu można przypisać działanie zawinione w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy;
- błędną ocenę stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych, poprzez uznanie, że „stopień szkodliwości czynu dla ładu finansów publicznych jest niewielki”, zamiast uznania, że „stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy”, a w konsekwencji, niezastosowanie art. 28 ust. 1 ustawy.

Odwołujący wniósł o uchylenie orzeczenia w zaskarżonej części i uniewinnienie Obwinionego od zarzucanego czynu. W uzasadnieniu odwołania wskazał alternatywne żądanie – zastosowania art. 28 ust. 1 ustawy, ze względu na znikomą szkodliwość naruszenia dla finansów publicznych.

Odwołujący nie kwestionuje ustaleń faktycznych w zakresie daty wypłacenia świadczeń na rzecz pracownika Urzędu Gminy oraz faktu, że wypłaty tej dokonano przed faktycznym nabyciem przez tego pracownika uprawnień do tych świadczeń. Podważa natomiast ustalenia RKO w zakresie przypisania Obwinionemu winy podkreślając, że o winie można mówić wówczas, gdy możliwe jest wskazanie, że Obwiniony miał obiektywnie możliwość postępowania w sposób zgodny z normą, której naruszenie jest mu zarzucane. Jeżeli Obwiniony nie miał możliwości innego zachowania się, to pomimo obiektywnego stwierdzenia popełnienia czynu zabronionego nie można przypisać mu winy. Brak winy prowadzić musi do stwierdzenia, że nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Odwołujący podkreślił, że Obwiniony wskazywał, że w opisanym stanie faktycznym nie miał innej możliwości działania. W odwołaniu podkreślono, że na podstawie wadliwie wystawionego świadectwa pracy, pracownik ds. kadrowych wprowadził do systemu dane, które stanowiły podstawę do wskazania przez system informatyczny określonego pracownika, jako uprawnionego do świadczeń. Weryfikacji danych dotyczących świadectwa pracy dokonano już po wypłaceniu temu pracownikowi nagrody jubileuszowej. Wadliwość świadectwa pracy potwierdzono u pracodawcy, które wadliwe świadectwo wystawił. W odwołaniu podkreślono także, że pracownik, na rzecz którego dokonano przedwcześnie wypłaty nagrody jubileuszowej pozostaje nadal pracownikiem Urzędu, co oznacza, że był

pracownikiem także w dacie, w której nabyłby prawo do nagrody ustalonej po weryfikacji okresów poprzedniego zatrudnienia.

Główna Komisja Orzekająca rozpoznała sprawę na rozprawie w dniu 16 października 2014 r. GKO w pierwszej kolejności oceniła stan prawny obowiązujący w dacie popełnienia zarzucanego Obwinionemu czynu oraz w dacie orzekania przez GKO. Przepisy, których naruszenie zarzucono Obwinionemu nie uległy zmianie, natomiast zmiana art. 11 ustawy nie ma charakteru takiego, który uzasadniałby zastosowanie przepisu w brzmieniu obowiązującym w dacie popełnienia czynu. Z tych względów, uwzględniając regułę wynikającą z art. 24 ust. 1 ustawy, GKO jako podstawę rozstrzygnięcia sprawy przyjęła przepisy obowiązujące w dacie orzekania.

Jako podstawę rozstrzygnięcia GKO przyjęła stan faktyczny ustalony przez RKO, niekwestionowany w przedmiotowej sprawie przez strony. GKO uznała odwołanie za uzasadnione. Obwiniony podejmując decyzję o wypłacie nagrody jubileuszowej w oczywisty sposób opiera się na danych, które przedstawiane są mu przez komórkę właściwą w sprawach kadrowych. Ustalenia faktyczne wskazują bezspornie, że nawet gdyby Obwiniony przed zaakceptowaniem wypłaty nagrody, dokonał weryfikacji uprawnień pracownika, to system informatyczny rejestrujący okresy poprzedniego zatrudnienia, wskazałby tego pracownika, jako uprawnionego do nagrody jubileuszowej. Dokumentacja źródłowa (wadliwie wystawione świadectwo pracy) także potwierdzała to uprawnienie. Nie sposób przyjąć, że powinnością kierownika jednostki sektora finansów publicznych jest dokonywanie – w ramach sprawdzania poprawności rutynowej w istocie czynności akceptacji świadczeń pracowniczych – weryfikacji źródłowych dokumentów pracowniczych. W zasadny sposób, zdaniem GKO, wskazuje odwołujący się, że trudno w opisanym stanie faktycznym wskazać ten element zawinienia, który polega na opisanu właściwego i możliwego zachowania Obwinionego, dzięki któremu uniknąłby on naruszenia wskazanych przepisów. Takiego wskazania nie dokonuje także RKO w swoim orzeczeniu. GKO uznając, że nie ma podstaw do przypisania winy Obwinionemu zdecydowała o jego uniewinnieniu.

Z powyższych względów GKO orzekła, jak w sentencji.