



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 7 lutego 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Maria Karlikowska
Protokolant:		Dorota Machnicka

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu (...) na rozprawie w dniu 7 lutego 2013 r. odwołania Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Starosty (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 24 września 2012 r., sygn. akt DB-0965/71/12, w zakresie, w którym Komisja uznała Obwinionego (...), zam. (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) – zwanej dalej ustawą, polegającego na nieprzeprowadzeniu na dzień 31 grudnia 2009 r. inwentaryzacji niezagospodarowanych gruntów Skarbu Państwa o łącznej powierzchni wynoszącej 1 497,1790 ha wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r.; powyższe stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.); zgodnie z przepisami art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.), zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej poprzez realizacje między innymi obowiązku ewidencjonowania i

wyceny tych gruntów; tym samym, mimo braku ujęcia ww. nieruchomości w ewidencji pozabilansowej podlegały one inwentaryzacji, bowiem istotą inwentaryzacji jest porównanie rzeczywistego stanu posiadania z zapisami ksiąg rachunkowych i weryfikacja wartości tych składników; data popełnienia czynu 16 stycznia 2010 r.,

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

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy utrzymuje w mocy orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w zaskarżonym zakresie.

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

Do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych wpłynęło odwołanie Pana (...) zam. (...) pełniącego, w okresie od 27 listopada 2006 r. do 9 grudnia 2010 funkcję Starosty (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...).

Na rozprawie w dniu 24 września 2012 roku Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) uznała Pana (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieprzeprowadzeniu na dzień 31 grudnia 2009 r. inwentaryzacji niezagospodarowanych gruntów Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 1.497,179 ha, co stanowiło naruszenie art. 26, ust. 1, pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i wyczerpało znamiona czynu określonego w art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej ustawą).

Komisja uznała Pana (...) winnym ww. naruszenia i wymierzyła mu karę upomnienia.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że Pan (...), niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, przeprowadził inwentaryzację gruntów i budynków Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2009 r. , nie przeprowadził inwentaryzacji gruntów Skarbu Państwa o powierzchni 1.497,179 ha.

Powyższe stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 ustawy.

Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że w wyniku kontroli w zakresie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w latach 2009 – 2011 ujawniono, iż ewidencja księgową nieruchomości Skarbu Państwa nie obejmowała wszystkich nieruchomości stanowiących zasób Skarbu Państwa. Wykazywano w niej jedynie budynki w trwałym zarządzie i grunty Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste. Nie były natomiast ujmowane w ewidencji grunty niezagospodarowane.

Według ustaleń Regionalnej Komisji Orzekającej wykazane powyższe nieprawidłowości potwierdza również analiza sprawozdania Starosty (...) z gospodarowania nieruchomościami będącymi w zasobie Skarbu Państwa za rok 2009, w którym wykazano powierzchnię gruntów ogółem z podziałem na grunty w trwałym zarządzie, grunty oddane w najem lub dzierżawę i grunty zagospodarowane w inny sposób. W inwentaryzacji kont pozabilansowych w którym została wykazana wartość budynków Skarbu Państwa w trwałym zarządzie i grunty Skarbu Państwa pominięto natomiast grunty zagospodarowane w inny sposób.

Obwiniony wyjaśnił, że nie ujął w ewidencji gruntów Skarbu Państwa, albowiem uznał, iż na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, stały się one własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające ich nabycie. Uznał zatem, że nie ma potrzeby ich ewidencji zgodnie z art. 228 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Regionalna Komisja Orzekająca, po rozpatrzeniu wyjaśnień Obwinionego, uznała, że nie zasługują one na uwzględnienie. Zdaniem Komisji, obowiązek ewidencjonowania wynika z art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a stosownie do pisma Ministra Finansów z 29 września 2006 r. ww. art. 23 nie dawał podstaw do traktowania powierzonego mienia jako aktywów starostwa i mienie to nie podlegało ewidencji w księgach rachunkowych starostwa. Minister Finansów potwierdził, że nieruchomości te ujmują się w ewidencji pozabilansowej jednostki.

W oparciu o zebrany materiał dowodowy Komisja ustaliła, że ewidencja pozabilansowa Starostwa Powiatowego w (...) nie obejmowała wszystkich nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, co oznaczało działanie niezgodne z art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Komisja uznała, że nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji nie są czynami o znikomej szkodliwości dla finansów publicznych. Inwentaryzacja służy sporządzeniu realnego i wiarygodnego obrazu stanu majątku, pozwala na rzetelne oszacowanie sytuacji majątkowej każdej jednostki. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, brak w spisie inwentaryzacyjnym niezagospodarowanych gruntów Skarbu Państwa pokazał niewłaściwy obraz majątkowy, a zatem inwentaryzacja nie osiągnęła założonego celu, tj. ustalenia rzeczywistego stanu aktywów i pasywów. Ujęcie omawianych gruntów w spisie w konsekwencji doprowadziłoby do ujęcia w księgach rachunkowych.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że w czasie popełnienia czynu funkcję Starosty (...) pełnił Pan (...). Komisja uznała także, że datą popełnienia czynu jest 16 stycznia 2010 r. Zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, inwentaryzację sporządza się na dzień 31 grudnia danego roku, przy czym termin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację składników aktywów - z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych, określonych w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o rachunkowości - rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku. Zatem, za datę popełnienia czynu Komisja uznała dzień następującym po dniu stanowiącym graniczną datę wykonania zadania.

Od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej odwołanie złożył Pan (...).

Wniósł o uniewinnienie, względnie odstąpienie od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu odwołania Obwiniony wskazał, że:

- nieujęcie gruntów o powierzchni 1.497,179 ha w ewidencji przyczyniło się do pominięcia ich w trakcie inwentaryzacji. Przyczyną takiego postępowania była błędna interpretacja przepisów zarówno w Starostwie (...) jak i Urzędzie Wojewódzkim w (...),
- za inwentaryzację odpowiedzialny był skarbnik powiatu Pan (...),
- wątpliwości miał Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, który początkowo odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego; zostało ono wszczęte po decyzji Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych,
- błędy w inwentaryzacji zostały naprawione i jest ona prowadzona prawidłowo,
- Skarb Państwa nie poniósł strat finansowych,
- od ponad dwóch lat nie pełni funkcji Starosty a kara upomnienia, przy braku uszczuplenia finansowego jest zbyt dotkliwa,

- popełnione błędy nie były umyślne,
- nie był karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdziła, że pominięcie gruntów Skarbu Państwa w spisie inwentaryzacyjnym za rok 2009 było faktem, którego Obwiniony (...) nie kwestionował.

GKO, po analizie akt sprawy stwierdziła, że w odwołaniu nie zostały przytoczone nowe okoliczności, które nie były znane Komisji Orzekającej I instancji. Zdaniem GKO, Komisja Orzekająca I instancji w sposób wyczerpujący odniosła się do wszystkich aspektów poruszanych przez Obwinionego.

GKO podzieliła stanowisko Regionalnej Komisji Orzekającej, iż argument o błędnej interpretacji przepisów i przekonaniu, iż nieruchomości podlegały przekazaniu na rzecz gminy nie mógł być uznany za słuszny. Konieczność ujęcia tych gruntów w ewidencji pozabilansowej jednoznacznie wynika z pisma Ministra Finansów Nr ST1-4834-1044/06 z dnia 29 września 2006 roku.

Trudno także zgodzić się z wyjaśnieniem, że nieruchomości te podlegały przekazaniu na rzecz gminy i nie zachodziła potrzeba ich inwentaryzacji. Brak jest wskazania podstawy do twierdzenia, że grunty staną się własnością gminy. Skoro nie było takiej podstawy, należało je traktować tak samo, jak i inne grunty Skarbu Państwa. Jest to o tyle dziwne, że w sprawozdaniu Starosty (...) z gospodarowania nieruchomościami będącymi w zasobie Skarbu Państwa, grunty pominięte w trakcie inwentaryzacji zostały wykazane prawidłowo, zatem można przyjąć, że w Starostwie znajdowała się stosowna dokumentacja, a błąd wynikał z niewłaściwie przeprowadzonej inwentaryzacji.

GKO nie znalazła w aktach sprawy dokumentu, w którym powierzonyby Skarbnikowi odpowiedzialność za przeprowadzenie inwentaryzacji. Wskazana przez Obwinionego odpowiedzialność Skarbnika wynikała z zarządzenia Starosty, w którym ustalił tryb, zasady przeprowadzania inwentaryzacji oraz zasady rozliczania jej wyników. Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, to kierownik jednostki odpowiada za wykonanie obowiązków w zakresie rachunkowości. Odpowiedzialność kierownika nie dotyczy inwentaryzacji, ale tylko wówczas gdy obowiązki w tym zakresie powierzył innej osobie na piśmie, a osoba ta również w formie pisemnej potwierdziła przyjęcie tej odpowiedzialności. Dokumentu potwierdzającego przyjęcie odpowiedzialności przez Skarbnika nie znaleziono w aktach sprawy.

Zdaniem GKO, dla oceny popełnienia czynu zabronionego nie ma znaczenia fakt, że Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych miał wątpliwości. Zostały one ocenione przez Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i na tej podstawie został postawiony

zarzut Obwinionemu, a Komisja Orzekająca I instancji oceniła wagę naruszenia i wymierzyła karę upomnienia.

Powoływanie się na fakt naprawy błędów wydaje się dziwny, albowiem naprawa nastąpiła na skutek zaleceń wynikających z kontroli i naprawy dokonała osoba, która pełniła funkcję Starosty w roku 2011, a nie Odwołujący się, który sam stwierdza w odwołaniu, że od dwóch lat nie pełni już funkcji Starosty (...). Tak więc Pan (...) w żadnym stopniu nie przyczynił się do naprawy błędu.

Obwiniony wskazał, że Skarb Państwa nie poniósł strat finansowych.

GKO pragnie zauważyć, że ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zawiera szereg regulacji odnoszących się do zasad przestrzegania prawa, których nieprzestrzeganie także nie powoduje strat w finansach publicznych, np. regulacje dotyczące przestrzegania procedur zamówień publicznych.

Ustawodawca uznał, że naruszenie niektórych przepisów, nawet bez powodowania skutków finansowych narusza ład finansów publicznych i z tego powodu brak negatywnych skutków finansowych nie daje podstawy do uznania tego argumentu i uniewinnienie Obwinionego.

Również i pozostałe argumenty, tj. o niekaralności i braku umyślności były znane Komisji Orzekającej I instancji, która wzięła je pod rozwagę i wymierzyła Obwinionemu najniższą z możliwych kar.

GKO podziela w pozostałym zakresie ustalenia i argumenty Komisji Orzekającej I instancji.

Mając powyższe na uwadze GKO postanowiła, jak w sentencji.