



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 29 lipca 2019 r.

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

Przewodniczący:	<i>Z-ca Przewodniczącego GKO:</i>	Wojciech Robaczyński
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Hanna Mazurkiewicz (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Janusz Sarnowski
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Damiana Grzelki**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 lipca 2019 r. odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) – pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Starosty Powiatu (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 19 marca 2019 r., sygn. akt: RKO.WR.711.76.2018, którym Komisja, uznała (...) (cytat z sentencji) „winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 2 u.o.n.d.f.p., polegającego na wykazaniu w sprawozdania jednostkowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r. w kolumnie 7 *"Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego ogółem"* danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej - niewykazaniu w w/w sprawozdaniu wszystkich bezspornych zobowiązań niespłaconych do końca okresu sprawozdawczego w łącznej kwocie 1.910.220,67 zł), co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 9 ust. 2 pkt 4 załącznika nr 39 do rozporządzenia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.) a obecnie § 6 ust. 1 pkt 1 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 8 ust. 2 pkt 4 załącznika nr 36 do rozporządzenia (Dz. U. z 2018 r., poz. 109) oraz wykazaniu w sprawozdaniach Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2015 r., na koniec 2016 r. oraz na koniec 2017 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, czym naruszono postanowienia § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 22 załącznika nr 36 rozporządzenia.”

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 3 100,00 zł i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 327,81 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 z późn. zm.) 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

Postępowanie przeciwko Obwinionemu (...) zostało wszczęte na podstawie wniosku o ukaranie z dnia 12 grudnia 2018 roku, złożonego przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – dalej Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych.

Zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.), dale zwanej uondfp, postawiono Obwinionemu w związku z zawiadomieniem Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2018 roku. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w oparciu o rzezzone zawiadomienie przeprowadził czynności sprawdzające w następstwie których, działając na podstawie art. 97 ust. 1 uondfp, w dniu 26 października 2018 roku wydał postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego wobec (...), w czasie popełnienia czynu Starosty (...) w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 18 pkt 2 uondfp.

Następnie Zastępca Rzecznika złożył wniosek do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu (dalej zwanej RKO) o ukaranie (...) karą nagany w związku z popełnieniem czynu określonego w art. 18 pkt 2 uondfp.

RKO na rozprawie w dniu 19 marca 2019 roku rozpatrzyła wniosek o ukaranie z udziałem Zastępcy Rzecznika bez udziału Obwinionego, który prawidłowo zawiadomiony nie stawiał się na rozprawie.

W toku rozprawy Zastępca Rzecznika zmodyfikował złożony do RKO wniosek o ukaranie i wniósł o wymierzenie kary pieniężnej w wysokości 0,25 wynagrodzenia Obwinionego uzasadniając to rangą naruszenia i stopniem szkodliwości dla ładu finansów publicznych oraz wysokością kwoty niewykazanej w sprawozdaniu w stosunku do stopnia czynu.

Orzeczeniem z dnia 19.03.2019 r. Sygn. akt RKO.WR.711.76.2018 RKO uznała na podstawie art. 135 ust. 1 uondfp Obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 2 uondfp, polegającego na wykazaniu w sprawozdania jednostkowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r. w kolumnie 7 "Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego ogółem" danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej - niewykazaniu w ww. sprawozdaniu wszystkich bezspornych zobowiązań niespłaconych do końca okresu sprawozdawczego w łącznej kwocie 1.910.220,67 zł, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014 r. w

Sygn. akt BDF1.4800.43.2019

sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 9 ust. 2 pkt 4 załącznika nr 39 do rozporządzenia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.) a obecnie § 6 ust. 1 pkt 1 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 8 ust. 2 pkt 4 załącznika nr 36 do rozporządzenia (Dz. U. z 2018 r., poz. 109) oraz wykazaniu w sprawozdaniach Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2015 r., na koniec 2016 r. oraz na koniec 2017 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, czym naruszono postanowienia § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 22 załącznika nr 36 rozporządzenia.

Komisja na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 3 uondfp wymierzyła Obwinionemu karę pieniężną w wysokości 3.100,00 zł oraz na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyła kosztami postępowania w wysokości 327,81 zł.

Obwiniony wniósł odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenia Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej zwanej GKO). Zwrócił się o zmianę rozstrzygnięcia w zakresie orzeczenia z dnia 19 marca 2019 r. wydanego przez RKO (sygn. akt RKO.WR.711.76.2018), dotyczącego wymiaru kary pieniężnej w wysokości 3.100,00 zł i wymiaru kary nagany, o jaką wnioskował Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych we wniosku o ukaranie z dnia 12 grudnia 2018 (RDFP.WR.701.83.2018). W odwołaniu Obwiniony wyjaśniał, że w toku postępowania wyjaśniającego (pismem z dnia 14.11.2018 r.) potwierdził zaistniałe niezgodności i nie kwestionował ustaleń kontrolnych w zakresie popełnionego przez niego przewinienia tłumacząc, że wykazane uchybienia były wynikiem błędnej interpretacji przepisów przez służby finansowe oraz, że był nieświadomy wadliwości ww. sprawozdań. Ponadto wyjaśniał, że działanie to nie było celowe i pomimo dużej wartości wykazanych rozbieżności nie miało wymiaru finansowego, ponieważ nie doszło do uszczuplenia środków publicznych, nie poniesiono dodatkowych kosztów w postaci odsetek, kar itp., nie wpłynęło ono na przyszłe działania jednostki w zakresie planowania finansowego.

Ponadto w odwołaniu usprawiedliwiał swoją nieobecność na rozprawie w dniu 19 marca 2019 roku, na której nie mógł się stawić ze względu na wykonywane w tym czasie obowiązki służbowe (dwa nieplanowane wcześniej, pilne spotkania z przedstawicielami firmy TAURON oraz z przedstawicielami inwestora firmy (...), w sprawie wykonania przyłącza energetycznego dla kluczowego przedsięwzięcia tj. budowy fabryki (...), przyłącza przebiegającego przez teren Powiatu (...) oraz udział w posiedzeniu Zarządu Powiatu (...), którego jest przewodniczącym),

GKO rozparzyła odwołanie na rozprawie w dniu 29 lipca 2019 r. z udziałem Zastępcy Rzecznika pod nieobecność Obwinionego zawiadomionego prawidłowo o terminie rozprawy.

Opierając się na materiałach dowodowych zgromadzonych w sprawie GKO ustaliła następujący stan prawny i faktyczny sprawy.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w (...) kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu (...). Kontrolą objęto gospodarkę finansową Powiatu (...) w latach 2015 – I kwartał 2018 r. z uwzględnieniem danych poprzednich okresów sprawozdawczych oraz bieżącej działalności jednostki samorządu terytorialnego. Kontrola wykazała okoliczności świadczące o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 2 uondfp przez (...) – Starostę Powiatu (...).

Z materiału dowodowego zebranego w sprawie wynikało, że nie zachowano zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S z wykonaniem planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres od początku roku do dnia 31 grudnia

Sygn. akt BDF1.4800.43.2019

2016 roku w zakresie kwot wykazanych w kolumnie 7 „Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego ogółem” z danymi wynikającymi z ewidencji szczegółowej prowadzonej do kont zespołu 2 „Rozrachunki i rozliczenia”. W kolumnie 7 wykazano kwotę 1.050.762, 27 zł natomiast z wydruku ewidencji księgowej wynikała kwota 1.910.220,67 zł (różnica 859.458,40 zł).

Ponadto w sprawozdaniach Rb-ST na koniec lat, odpowiednio 2015, 2016 i 2017 r. wykazano stan rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego niezgodnie z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej konta 133 "Rachunek budżetu". Jak wynika ze sprawozdań Rb-ST stan środków na rachunku budżetu wykazywał odpowiednio, na koniec 2015 r. kwotę 9.876.124,21 zł, na koniec 2016 r. kwotę 12.610.895, 25 zł i na koniec 2017 r. kwotę wynosił 7.552.888,13 zł. Z kolei stan środków na rachunku Budżetu wynikający z konta 133 na koniec 2015 r. wynosił 10.239.457,98 zł, w 2016 r. wynosił 14.048.517,74 zł oraz w 2017 r. wynosił 11.688.449,88 zł. Tym samym odpowiednio do wskazanych lat w przedstawionych sprawozdaniach stan środków został zaniżony o kwoty: 363.333,77 zł dla roku 2015, 1.437.622,49 zł dla roku 2016 i 4.135.561,75 zł dla roku 2017.

O stwierdzonym popełnieniu czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu zawiadomiła Rzecznika Dyscypliny. Na podstawie tego zawiadomienia Zastępca Rzecznika wszczął postępowanie wyjaśniające i w oparciu o stan faktyczny skierował wniosek o ukaranie. Na podstawie zgromadzonych w aktach materiałów dowodowych Komisją Orzekającą I instancji potwierdziła stan faktyczny ustalony przez Zastępcę Rzecznika.

W Starostwie Powiatowym w (...) nie zachowano zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S z wykonaniem planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r. w kolumnie 7 "Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego ogółem" danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej - niewykazaniu w ww. sprawozdaniu wszystkich bezspornych zobowiązań niespłaconych do końca okresu sprawozdawczego w łącznej kwocie 1.910.220,67 zł), co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 9 ust. 2 pkt 4 załącznika nr 39 do rozporządzenia, a obecnie § 6 ust. 1 pkt 1 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 8 ust. 2 pkt 4 załącznika nr 36 do rozporządzenia oraz wykazaniu w sprawozdaniach Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2015 r., na koniec 2016 r. oraz na koniec 2017 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, czym naruszono postanowienia § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 22 załącznika nr 36 rozporządzenia

Mając powyższe na względzie Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że zgodnie z art. 18 pkt 2 uoofp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Aby doszło do wypełnienia znamion czynu określonego rzeczonym przepisem wystarczające jest aby doszło do zaistnienia faktu niezgodności w zakresie danych sprawozdawczych. Opisany czyn ma charakter formalny – nie wymaga skutku, a jedynie wypełnienia znamion czynu.

Do oceny zaistnienia tychże niezbędne jest wskazanie regulacji z których wynika zarówno konieczność sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz sposób ich przygotowania. Jak wynika z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) o finansach publicznych – dalej u.f.p. – jednostki sektora finansów publicznych sporządzają sprawozdania z wykonania procesów, o których mowa w art. 3 (procesy związane z

Sygn. akt BDF1.4800.43.2019

gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem). Szczegółowe wymogi w tym zakresie zostały sformułowane m. in. w § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 22 załącznika nr 36 rozporządzenia oraz § 6 ust. 1 pkt 1 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 9 ust. 2 pkt 4 załącznika nr 39 do rozporządzenia, a obecnie § 6 ust. 1 pkt 1 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 8 ust. 2 pkt 4 i § 22 załącznika nr 36 do rozporządzenia. Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 pierwszego z wymienionych rozporządzeń, kierownicy jednostek (...) są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zaś kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 4 załącznika nr 36 do rozporządzenia sprawozdania sporządza się następująco w kolumnie „Zobowiązania ogółem” wykazuje się wszystkie bezsporne zobowiązania niespłacone według stanu na koniec okresu sprawozdawczego. Wedle § 22 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawozdaniach rocznych wykazuje się stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych (ust. 1). W części „Informacja o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego” wykazuje się stan środków pieniężnych na rachunku środków na niewygasające wydatki na podstawie dowodów bankowych (ust. 2).

GKO oceniając jednoznacznie ustalony stan faktyczny, którego strony nie kwestionowały, utrzymuje, że zarzucone Obwinionemu czyny miały miejsce i polegały na zatwierdzeniu sprawozdań Rb-28S i Rb-ST niezgodnych ze stanem rzeczywistym wynikającym z rejestrów księgowych co wypełnia znamiona czynu spenalizowanego w art. 18 pkt 2 uondfp.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ufp. kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej „kierownikiem jednostki”, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 5. Z kolei wedle art. 4 ust. 2 uondfp, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają, z zastrzeżeniem art. 4a kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Tym samym nie ulega wątpliwości, że odpowiedzialność w zakresie ww. czynu należy przypisać Obwinionemu.

Z odpowiedzialności tej nie zwalnia Obwinionego błędna interpretacja przepisów przez podległe mu służby finansowe, jak i brak świadomości wadliwości sprawozdań. Wskazać bowiem należy, że to na kierowniku jednostki spoczywa obowiązek takiej organizacji pracy poległych mu służb i kontroli ich działania aby nie dochodziło do nieprawidłowości. Z akt sprawy wynika, że nie doszło do zachowania należytej staranności w tym przedmiocie przez Obwinionego, nieprawidłowości były bowiem znaczne, nie miały charakteru jednostkowego, dochodziło do nich na przestrzeni 3 lat, a do ich ujawnienia doszło dopiero w toku kontroli jednostki kierowanej przez Obwinionego.

Badając z kolei stopień szkodliwości dla finansów publicznych GKO uznała, że stopień szkodliwości czynów popełnionych przez Obwinionego jest znaczny i nie ma podstaw do zmniejszenia wymiaru kary orzeczonej w przez Komisję I instancji. Powyższej oceny nie zmienia podnoszona przez Obwinionego okoliczność braku negatywnych skutków finansowych wynikających z błędnie prowadzonej sprawozdawczości, co do zasady nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań samo w sobie nie rodzi skutków finansowych (jest bowiem czynem formalnymi – bezskutkowym) i do jego oceny w aspekcie szkodliwości z punktu widzenia finansów publicznych winno się stosować inne kryteria, właściwe dla charakteru czy też znaczenia sprawozdawczości dla gospodarki finansowej podmiotów gospodarujących środkami publicznymi. Tym samym w szczególności wskazać należy na fakt, że rozbieżności wynikające z danych wykazanych w sprawozdaniach z danymi z

Sygn. akt BDF1.4800.43.2019

ewidencji księgowej w kolejnych latach zniekształcały obraz sytuacji finansowej Starostwa. Wartość rozbieżności wynosiła od ponad 300.000,00 zł do ponad 4.000.000,00 zł. Tak duża skala rozbieżności w ocenie GKO świadczy o wysokim poziomie zaniedbań wobec ustalonych reguł sporządzania sprawozdań. Wpływa na niepewność w zakresie rzeczywistej sytuacji finansowej jednostki, która może być oceniana w zależności od pokazywanych danych w różnych perspektywach – zarówno gorszych, jak i lepszych. Tym samym przekłamuje rzeczywistość w zakresie realnej sytuacji finansowej jednostki. GKO uznała, w konsekwencji, że utrzymanie w mocy wymierzonej – Obwinionemu kary pieniężnej będzie adekwatne do wagi i charakteru a także okoliczności popełnienia czynu, za który przypisano Obwinionemu odpowiedzialność, jak również zrealizuje cele w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i dyscyplinujące, które kara powinna osiągnąć w stosunku do Obwinionego.

Końcowo GKO zauważa, odnośnie argumentów podniesionych w odwołaniu, że to nie kwestia niestawiennictwa na rozprawie Obwinionego zdecydowała o wysokości wymierzonej kary co wprost wynika z uzasadnienia komisji I instancji.

Uwzględniając powyższe GKO orzekła jak w sentencji.