



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2014 r.

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

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

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Roberta Wydry**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 kwietnia 2014 r. odwołania Obwinionego (...) od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt (...), w zakresie, w którym uznano Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), (cytat z sentencji orzeczenia) „odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zgodnie z którym 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, poprzez wykazanie w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2009 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej: rozdział 60016 § 4110, § 4210, § 4300, rozdział 75022

§ 3030, rozdział 75023 § 4010, § 4110, § 4120, § 4170, § 4210, rozdział 75095 § 4010, rozdział 75412 § 4210 w kwotach wskazanych we wniosku o ukaranie.”

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

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 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) utrzymuje w mocy w zaskarżonym zakresie orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi.

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 Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi (RKO) z dnia 10 stycznia 2014 r. Pan (...), były Wójt Gminy (...), został uznany odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienia czynu określonego w art. 18 pkt 2 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, zgodnie z którym 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, poprzez wykazanie w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2009 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w następujących podziałach klasyfikacji budżetowej: rozdział 60016 §4110, §4210, §4300, rozdział 75022 §3030, rozdział 75023

§4010, § 4110, §4120, §4170, §4210, rozdział 75095 §4010, rozdział 75412 §4210, w kwotach wskazanych we wniosku o ukaranie. RKO na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 oraz art. 33 ust. 1 i 2 ustawy za popełnienie tego czynu wymierzyła obwinionemu karę upomnienia a ponadto, na podstawie art. 167 ust 1 ustawy, obciążyła go kosztami postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291, 71 zł. Tym samym orzeczeniem RKO umorzyła wobec obwinionego postępowanie w zakresie naruszenia art. 18 pkt 2 ustawy, dotyczącego wykazania w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego danych, które nie miały odzwierciedlenia w ewidencji księgowej, sporządzonych za inne okresy, a mianowicie od początku roku do dnia 30 czerwca 2009 r. oraz od początku roku do dnia 30 września 2009 r.

Sprawa była wszczęta przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi, postanowieniem z dnia 5 października 2010 r., na podstawie zawiadomienia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 2 lutego 2010 r. Wniosek o ukaranie obwinionego, który zawierał wobec niego także inne zarzuty (z art. 14 pkt 1-3 i art. 16 ust 1 ustawy), został skierowany do RKO w dniu 20 grudnia 2010 r. RKO wniosek ten rozpatrzyła na rozprawie w dniu 12 lipca 2011 r. i, biorąc pod uwagę fakt, że wobec obwinionego toczyło się w tym czasie postępowanie karne, którego przedmiotem był czyn objęty wnioskiem o ukaranie – postanowiła wyłączyć sprawę obwinionego do odrębnego postępowania w zakresie naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy oraz zawiesić to postępowanie do czasu zakończenia postępowania karnego. Postępowanie to zakończyło się prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w (...) II Wydział Karny z dnia 26 kwietnia 2013 r. (Sygn. akt (...)), który utrzymał w mocy wyrok Sądu Rejonowego w (...) II Wydział Karny z dnia 13 grudnia 2012 r. (Sygn. akt (...)), którym (...) uznany został za winnego tego, że pełniąc funkcję Wójta Gminy (...) i będąc z tego tytułu odpowiedzialnym za prowadzenie rachunkowości Gminy, w okresie od 1 kwietnia 2009 r. do 30 październik a 2009 r., dopuścił do prowadzenia ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy o rachunkowości, tj. uznany został winnym popełnienia czynu wyczerpującego dyspozycję art. 77 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.). Sąd wymierzył (...) karę 120 stawek dziennych grzywny, ustalając wysokość jednej stawki dziennej grzywny na kwotę 30 zł. Uwzględniając to rozstrzygnięcie Sądu, RKO w swoim orzeczeniu z dnia 10 stycznia 2014 r. (wydanym po wznowieniu zawieszzonego postępowania), biorąc pod uwagę, iż wniosek Rzecznika dotyczył m. in. zarzutu naruszenia art. 18 pkt 2 ustawy z przedziału

Sygn. akt BDF1/4900/29/34/14

czasowego od 1 kwietnia 2009 r. do 30 września 2009 r., za który obwiniony został prawomocnie skazany wyrokiem Sądu Rejonowego w (...), uznała, że w tym zakresie, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 25 ust. 3 ustawy, należy postępowanie umorzyć. Do rozstrzygnięcia przez RKO pozostaje ta część wniosku Rzecznika, która dotyczy zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 2 ustawy z przedziału czasowego od początku roku do 31 marca 2009 r.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO zaznaczyła, że zebrany podczas kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy w (...) przez RIO materiał dowodowy (załączony we wniosku Rzecznika), wiarygodnie wskazuje na faktyczne zaistnienie rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi i wykazanymi w przedmiotowym sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-28S za okres od początku roku do 31 marca 2009 r. a danymi wykazanymi w ewidencji księgowej, w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

I. Dział 600:

1. Rozdział 60016:

a) paragraf 4110,

- wydatki wykonane wg sprawozdania: 5.998,62 zł,
- wydatki wykonane wg ewidencji księgowej: 2.577,20 zł,
- różnica: 3.421,34 zł,

b) paragraf 4210:

- wydatki wykonane wg sprawozdania: 32.490,01 zł,
- wydatki wykonane wg ewidencji księgowej: 32.490,02 zł,
- różnica: - 0,01 zł,

c) paragraf 4300:

- wydatki wykonane wg sprawozdania: 18.719,63 zł,
- wydatki wykonane wg ewidencji księgowej: 18.718,63 zł,
- różnica: 1,00 zł,

II. Dział 750:

1. Rozdział 75022,

a) paragraf 3030:

- wydatki wykonane wg sprawozdania: 33.800,00 zł,
- wydatki wykonane wg ewidencji księgowej: 55.400,00 zł,
- różnica: - 21.600,00 zł,

2. Rozdział 750023:

a) paragraf 4010:

- wydatki wykonane wg sprawozdania: 136.174,81 zł,
- wydatki wykonane wg ewidencji księgowej: 136.954,29 zł,
- różnica: - 779,48 zł,

b) paragraf 4110:

- wydatki wykonane wg sprawozdania: 4.619,72 zł,
- wydatki wykonane wg ewidencji księgowej: 8725,06 zł,
- różnica: - 4.105,34zł,

c) paragraf 4120:

- wydatki wykonane wg sprawozdania: 0,00 zł,
- wydatki wykonane wg ewidencji księgowej: 453,00 zł,
- różnica: 453,00 zł,

d) paragraf 4170:

- wydatki wykonane wg sprawozdania: 2000,15 zł,
- wydatki wykonane wg ewidencji księgowej: 1220,67 zł,
- różnica: 779,48 zł,

e) paragraf 4210:

- wydatki wykonane wg sprawozdania: 57.551,24 zł,
- wydatki wykonane wg ewidencji księgowej: 62.053,05 zł,
- różnica: – 4.501,81zł,

3. Rozdział 75095:

a) paragraf 4010:

- wydatki wykonane wg sprawozdania: 41.074,57 zł,
- wydatki wykonane wg ewidencji księgowej: 40.897,34 zł,
- różnica: 177,23 zł,

III. Dział 754:

1. Rozdział 75412:

a) paragraf 4210:

- wydatki wykonane wg sprawozdania: 13.663,21 zł,
- wydatki wykonane wg ewidencji księgowej: 9.394,40 zł,
- różnica: 4.268,81 zł.

Różnica łącznie: – 21.895,80 zł.

Analizując stan prawny, RKO uznała, że rozbieżność ta stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy i uchybia postanowieniom § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20 poz. 103), który nakazywał sporządzanie sprawozdania w sposób rzetelny i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Badając zakres podmiotowy, RKO wskazała, że obwiniony, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych (gminy) ponosi odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, na podstawie art. 4 pkt 2 ustawy. Obwinionemu można przypisać winę w czasie popełnienia przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż przy wykazaniu staranności wymaganej od osób sprawujących funkcje kierownicze w jednostce sektora finansów publicznych, zaistniałego naruszenia można było uniknąć. Zdaniem RKO, nie można także uznać, że przedmiotowe naruszenie cechuje się znikomym stopniem szkodliwości dla finansów publicznych. Obwiniony, jak ustaliła RKO, nie był dotychczas karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wymierzając, więc ostatecznie obwinionemu za popełniony czyn karę upomnienia, RKO wzięła pod uwagę, stopień szkodliwości dla finansów publicznych, stopień winy oraz cele kary a także zmniejszenie zakresu zaistniałego naruszenia dyscypliny w stosunku do określonego we wniosku o ukaranie.

Odwołanie od orzeczenia RKO złożył w dniu 12 lutego 2014 r. obrońca obwinionego. Odwołanie dotyczy pkt 2 i 3 orzeczenia, tj. uznania obwinionego winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy, w zakresie wykazania w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej za okres od początku roku do 31 marca 2009 r. (pkt 2) i orzeczonych kosztów postępowania (pkt 3). Wskazanemu orzeczeniu zarzucił on naruszenie przepisów art. 89 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy – poprzez bezpodstawne oddalenie wniosku dowodowego o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków Pani (...) oraz Pani (...) na okoliczności wskazane w tym wniosku, gdyż, jak wykazał organ prowadzący postępowanie, dowód z zeznań świadków został wcześniej przeprowadzony. Zdaniem pełnomocnika, osoby te, jak dotąd, zostały jedynie wysłuchane w toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy (...), co w konsekwencji doprowadziło do tego, że organ prowadzący postępowanie uchybił ustawowemu obowiązkowi zebrania i wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Pełnomocnik wniósł o uniewinnienie obwinionego od zarzutu naruszenia art. 18 pkt 2 ustawy, na podstawie art. 19 ust. 2 tej ustawy, ze względu na brak winy w czasie

popęlnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub ewentualnie o umorzenie postępowania, na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 28 ustawy. W uzasadnieniu odwołania pełnomocnik podniósł, że RKO nie wykazała winy obwinionego, gdyż nie wskazała, że miał obiektywną możliwość postępowania w odmienny sposób i tym samym uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych. To nie obwiniony - jak wskazał pełnomocnik – dokonuje czynności technicznych polegających na odpowiednim wprowadzaniu do bazy danych Urzędu, odpowiednich wartości w stosownych formularzach. Tych czynności dokonuje konkretny pracownik. RKO nie wykazała również prawidłowego wzorca postępowania; dla przypisania, bowiem winy kluczowa jest możliwość wskazania obwinionemu prawidłowego wzorca postępowania, a więc z udowodnionych okoliczności musi wynikać, iż w chwili popełnienia czynu istniała możliwość alternatywnego zachowania, które nie naruszałoby prawa i nie stanowiłoby naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Istotnym zarzutem proceduralnym, według pełnomocnika, było oddalenie przez RKO wniosków dowodowych o przesłuchanie w charakterze świadków dwóch osób, argumentowane brakiem przydatności ich zeznań w kontekście wcześniej złożonych wyjaśnień w czasie kontroli, które znajdują się w zgromadzonym materiale dowodowym. Wobec powyższego, ocena przydatności zeznań świadków, bez możliwości dopuszczenia dowodu z ich przesłuchania, pozostaje w sprzeczności poprzez zastosowanie dowolnej, a nie swobodnej oceny dowodów przez Komisję. Pełnomocnik obwinionego dodatkowo podniósł w uzasadnieniu odwołania, że w przedmiotowej sprawie występują okoliczności, które przemawiają za uznaniem znikomej szkodliwości zarzucanych obwinionemu czynów dla finansów publicznych.

Rozprawa przed GKO odbyła się w dniu 3 kwietnia 2014 r. Stawił się na nią Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Nie stawili się natomiast, prawidłowo powiadomieni: Obwiniony (...) i jego pełnomocnik – adwokat (...). Obwiniony w dniu 2 kwietnia 2014 r. przesłał drogą mailową, na adres GKO prośbę o odroczenie rozprawy ze względu na chorobę kręgosłupa, dołączając kserokopię zwolnienia lekarskiego nr (...). Wniosek wraz z oryginałem zwolnienia lekarskiego został również przesłany na adres Przewodniczącego GKO drogą pocztową (wpłynął w dniu 7 kwietnia 2014 r.). Zwolnienie było krótkotrwałe i obejmowało okres od 2 do 4 kwietnia 2014 r. oraz wskazywało, że chory może chodzić. W tej sytuacji niezbędne stało się, w pierwszej kolejności, rozpatrzenie tego

wniosku. Kwestię tę reguluje art. 125 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym rozprawę odracza się, w przypadku, gdy obwiniony lub jego obrońca wystąpi z wnioskiem o odroczenie rozprawy, w którym należycie usprawiedliwi swoją nieobecność na rozprawie nadzwyczajnym wydarzeniem lub inną przeszkodą, którą nie można przezwyciężyć. Niewątpliwie choroba, zwłaszcza ciężka choroba wymagająca od chorego leżenia jest takim nadzwyczajnym wydarzeniem. Jednakże należy zważyć, że norma art. 125 pkt 3 ustawy odnosi się bezpośrednio do postępowań przed komisją orzekającą, w rozumieniu art. 46 ustawy, tj. przed komisjami pierwszoinstancyjnymi. GKO w postępowaniu odwoławczym kieruje się normami określonymi w rozdziale 10 ustawy, a w sprawach nieuregulowanych bezpośrednio w tym rozdziale, stosownie do przepisu art. 149 ustawy, stosuje odpowiednio (podkreślenie GKO) przepisy o postępowaniu przed komisją orzekającą (I instancji). Odpowiednie stosownie przepisów postępowania przed GKO dotyczy także przywołanego wyżej art. 125 ustawy. Użycie przez ustawodawcę określenia „odpowiednio”, bez przywołania wprost konkretnych przepisów oznacza, że GKO nie ma obowiązku bezwzględnego zastosowania wprost tego przepisu, lecz może uwzględnić odpowiednio okoliczności, które wynikają z charakteru postępowania drugoinstancyjnego. W tym miejscu, należy przywołać normę art. 145 ust. 1 ustawy, która stanowi, że GKO podejmuje rozstrzygnięcie na podstawie materiału dowodowego zebranego przez komisję orzekającą oraz dokumentów dołączonych do odwołania. Oznacza to, że co do zasady, wyczerpujące zebranie dowodów w sprawie odbywa się w komisji pierwszej instancji, gdzie strony mogą swobodnie wypowiedzieć się do każdego z nich i mogą wnioskować o przeprowadzenie nowych dowodów tak, aby w konsekwencji, po wszechstronnym zbadaniu całości materiału dowodowego, wydać orzeczenie. GKO w postępowaniu odwoławczym, co do zasady, ocenia ten materiał dowodowy. Oczywiście może przeprowadzić postępowanie dowodowe z dokumentów dołączonych w odwołaniu lub zgłoszonych na rozprawie, ale tylko, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia i uproszczenia postępowania (art. 145 ust. 2 ustawy). W niniejszej sprawie, do odwołania, działający w imieniu obwinionego pełnomocnik, nie dołączył żadnych nowych dowodów, choć jako istotny zarzut proceduralny uznał oddalenie przez RKO jego wniosku dowodowego z zeznań świadków, zgłoszonego w trakcie rozprawy przed tym organem. Tym samym należy przyjąć, że w sprawie wystarczający materiał dowodowy został ostatecznie zebrany. GKO pozostaje, więc ten materiał ponownie ocenić. W przypadku nieobecności obwinionego spowodowanej chorobą; Komisja może to zrobić także pod nieobecność obwinionego, tym bardziej, że ustanowił on w całym postępowaniu profesjonalnego pełnomocnika, który w takich sytuacjach może go w pełni i skutecznie reprezentować. GKO wzięła także pod uwagę fakt,

że obwiniony nie uczestniczył w dwóch rozprawach przed RKO, odbytych po wznowieniu postępowania odnośnie czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy, zawieszonego w związku z toczącym się postępowaniem karnym. Na pierwszej rozprawie w dniu 18 listopada 2013 r. swoją nieobecność uzasadnił chorobą, Komisja – na jego wniosek – odroczyła rozprawę na prawie dwa miesiące - do dnia 10 stycznia 2014 r. Na drugiej rozprawie nieobecność obwinionego usprawiedliwiał obecny na rozprawie jego pełnomocnik wskazując, że jej przyczyną była konieczność udania się obwinionego w trybie pilnym w podróż służbową. Obwiniony nie wnioskował jednak o ponowne odroczenie rozprawy, uznając zapewne, że jego interesy będzie kompetentnie i wyczerpująco reprezentował upoważniony profesjonalny obrońca. Jak wykazało postępowanie przed RKO, obrońca obwinionego korzystał w pełni z prawa do zgłaszania w imieniu swego mocodawcy wniosków i wyjaśnień. Między innymi, po oddaleniu wniosku pełnomocnika o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków p. (...) i p. (...), przedstawił (cyt. z protokołu rozprawy z dnia 10 stycznia 2014 r.) „w ramach informacyjnych wyjaśnień dla oglądu na sprawę” sytuację Urzędu Gminy (...), która w tym czasie przechodziła reorganizację, która jego zdaniem - niewątpliwie wpłynęła na różnego rodzaju podejmowane czynności związane z dokumentacją księgową. Sytuację tę RKO brała pod uwagę przy analizie stopnia szkodliwości popełnionego czynu na finanse publiczne. Nic więc nie stało na przeszkodzie aby, mimo choroby obwinionego, jego interesy na rozprawie przed GKO reprezentował pełnomocnik, tym bardziej, że w odwołaniu nie wnioskowano o rozpatrzenie nowych dowodów, a zarzuty odnośnie do orzeczenia RKO dotyczyły w głównej mierze naruszenia, jak wskazał pełnomocnik, przepisów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niestety jednak pełnomocnik obwinionego, prawidłowo powiadomiony, na rozprawę nie stawił się. Dodatkowo GKO zauważa, iż karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych w przedmiotowej sprawie przedawnia się z dniem 10 kwietnia 2014 r., tj. po upływie 7 dni od wyznaczonego terminu rozprawy przed GKO i może być w interesie obwinionego, aby doprowadzić do sytuacji, w której w tym czasie nie dojdzie do prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy. Uwzględniając wszystkie wyżej opisane okoliczności prawne i faktyczne Przewodniczący Składu Orzekającego GKO, korzystając ze swoich uprawnień wynikających z art. 117 w zw. z art. 149 ustawy, postanowił o oddaleniu wniosku obwinionego o odroczenie rozprawy i zdecydował o przeprowadzeniu rozprawy bez udziału obwinionego i jego obrońcy.

GKO, biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, po wysłuchaniu stanowiska Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych

orzekła, że odwołanie na uwzględnienie nie zasługuje i należy utrzymać w mocy orzeczenie RKO z dnia 10 stycznia 2014 r., mimo, iż obarczone jest ono pewnymi wadami.

1. W pierwszej kolejności GKO, stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy, biorąc pod uwagę tożsamość zapisów art. 18 pkt 2 ustawy w aktualnym, jak i poprzednim stanie prawnym obowiązującym w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, uznała, że do orzekania przed GKO będzie miała zastosowanie ustawa nowa, tj. określająca brzmienie tego przepisu w dniu 3 kwietnia 2014 r. Do takiej samej konkluzji prowadzi analiza naruszonych przepisów prawa materialnego. Zapis dotyczący wykazywania kwot w sprawozdaniach budżetowych zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej obowiązywał w takiej samej treści, tak w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych (§ 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz. U. Nr 115, poz. 781, ze zm.), jak i w czasie orzekania przed GKO (§ 9 ust. 2 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz. U. poz. 119);
2. GKO, po dokonaniu analizy zgromadzonego przez RKO materiału dowodowego, stwierdza, że jest on kompletny i wiarygodny, tym samym przyjmuje go, jako podstawę do orzekania w postępowaniu odwoławczym. Potwierdza on naruszenie w Gminie (...) dyscypliny finansów publicznych poprzez wykazanie w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 marca 2009 r., danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Nie budzi wątpliwości GKO dokonana przez RKO analiza stanu prawnego, tak w zakresie przepisu ustawy określającego naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 18 pkt 2), jak i naruszonego przepisu prawa (§ 9 ust. 2 w/w rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r.). Nie budzi wątpliwości także przypisana odpowiedzialność podmiotowa, tj. odpowiedzialność (...) – byłego Wójta Gminy (...) (art. 19 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy), który przez wykazanie w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31 marca 2009 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej popełnił czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Przypisana obwinionemu przez RKO wina w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 19 ust. 2 ustawy) także nie jest kwestionowana przez GKO, a zastosowana kara uwzględnia ustawowe przesłanki jej wymierzania (art. 31 ust 1 pkt 1

oraz art. 33 ust 1 i 2 ustawy). W świetle powyższego należy się odnieść do zarzutów i głównych tez uzasadnienia odwołania Pełnomocnika obwinionego.

3. Obrońca w odwołaniu zarzuca bezpodstawne oddalenie przez RKO wniosku dowodowego z zeznań świadków: Pani (...) – Skarbnika Gminy oraz Pani (...) – inspektora ds. wymiaru podatków i opłat w Urzędzie Gminy na okoliczności wskazane we wniosku, gdyż jak wskazał organ prowadzący postępowanie, dowód z zeznań tych świadków został uprzednio przeprowadzony, podczas gdy obie osoby były, jak dotąd jedynie wysłuchane w toku kontroli. Zdaniem obrońcy, zapatrywania RKO, co do braku przydatności zeznań obu osób należy uznać za przedwczesne. Ocena przydatności zeznań świadków bez możliwości dopuszczenia dowodu z ich przesłuchania pozostaje w sprzeczności przez zastosowanie dowolnej, a nie swobodnej oceny dowodów przez Komisję, mając jednocześnie na uwadze, że w toku przedmiotowego postępowania zmianie pod względem czasowym uległ zarzut stawiany obwinionemu.
4. Zdaniem GKO, z materiału dowodowego wynika, że Pełnomocnik wniósł wniosek o dopuszczenie dowodu z zeznań świadków na okoliczność cyt. „przyczyn i skutków zaistnienia przedmiotowej sprawy, jak również wskazania okoliczności związanych z pracą Wydziału Księgowości, jak również z pracą Pani Skarbnik” (karta 207). Komisja oddalając ten wniosek uznała, że cyt. „okoliczność, której dotyczy wniosek została już udowodniona” - GKO podziela w pełni to stanowisko RKO. Skarbnik w swoich wyjaśnieniach, załączonych do materiału dowodowego (załącznik Nr 13 do protokołu z kontroli) obejmujących okres od 1 stycznia 2009 do 31 marca 2009 r., którego zarzut dotyczy, wskazała, że przyczyną zaistniałej sytuacji były generalnie mylne księgowania, ale także brak księgowania, co w zderzeniu z ustalonymi rozbieżnościami między danymi w ewidencji i w sporządzonych sprawozdaniach świadczy o pozornym charakterze prowadzonej ewidencji księgowej (protokół, karta 16), na co zresztą zwrócili uwagę kontrolerzy RIO. To sprawozdanie powinno wynikać z prawidłowej ewidencji, a nie odwrotnie. Dokonywana analiza zgodności danych, gdyby taką przeprowadzono, powinna zmierzać do stwierdzenia błędów nie w ewidencji księgowej, a w sprawozdaniach budżetowych. Mając te wyjaśnienia, nie było, więc powodów do ich potwierdzenia, zgodnie z wnioskiem obrońcy, bowiem okoliczności te zostały już udowodnione.

Pełnomocnik zarzucił orzeczeniu, iż RKO wywiodła odpowiedzialność Wójta Gminy z pełnienia przez niego funkcji kierownika jednostki sektora finansów publicznych, gdy tymczasem, to nie obwiniony dokonywał czynności technicznych (wypełniał stosowne formularze). To prawda, projekt sprawozdania sporządzała (używając określenia pełnomocnika – wypełniała formularz) pracownica działu księgowości, zapoznawała się z nim Skarbnik (jej podpis na sprawozdaniu), ale zarzut nie dotyczy sporządzenia sprawozdania budżetowego niezgodnie z danymi z ewidencji księgowej, lecz wykazania w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, a to, nie to samo, jak wskazał WSA w Warszawie, w swoim wyroku z dnia 26 kwietnia 2010 r. (sygn. akt V SA/Wa103/10) „...zasadne jest twierdzenie, że sprawozdanie budżetowe powstaje z chwilą złożenia na nim podpisu przez kierownika jednostki niezależnie od tego, kto technicznie je sporządził i kto ponad osobę kierownika jednostki podpisał je. Podpis kierownika jednostki na tym sprawozdaniu oraz czynności skutecznego pod względem prawnym przekazania sprawozdania odbiorcy są czynnościami z zakresu reprezentacji jednostki. Ustawodawca wyraźnie powierzył te czynności osobie mającej kompetencje do działania za jednostkę, co oznacza, że mieszczą się one w zakresie reprezentacji. Zakresu reprezentacji nie można przenieść ani ograniczyć ze skutkiem wobec osób trzecich”. I dalej „uprawnionym jest twierdzenie, że przy tak sformułowanych przez ustawodawcę cechach, sposobach tworzenia i oceny sprawozdań, użyte pojęcie „wykazania danych w sprawozdaniu” jest okolicznością nierozzerwalnie związaną z faktem przedstawienia sprawozdania (danych) jednostce otrzymującej to sprawozdanie lub innej jednostce, której ma być złożone. Wykazanie oznacza w tym przypadku czynności skierowane do innego podmiotu. Z takim też rozumieniem tego pojęcia zdaniem Sądu, wiąże się odpowiedzialność określona w art. 18 pkt. 2 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Sam fakt sporządzenia sprawozdania niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej nie wiąże się jeszcze z tą odpowiedzialnością. Wynika to zapewne z faktu, iż nie ma przeszkody prawnej do dokonania skorygowania tegoż sprawozdania przed przekazaniem go wskazanej jednostce. Dopiero przez fakt przekazania sprawozdania dochodzi do „wykazania” w sprawozdaniu budżetowym danych tam zawartych, w tym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Jest to logiczne i racjonalne rozumowanie zważywszy, że ustawodawca nie przewiduje tworzenia sprawozdania budżetowego dla samej zasady, ale na potrzeby wskazanych jednostek”. To stanowisko Sądu stało się podstawą linii orzeczniczej GKO w zakresie naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 18 pkt 2 ustawy. Tak więc, za wykazywanie w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z ewidencją księgową odpowiedzialność ponosić może

jedynie osoba reprezentująca jednostkę – w niniejszej sprawie - Wójt Gminy (...), a nie osoby sporządzające projekt takiego sprawozdania. To (...), podpisując sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego – Gminy (...) za okres od początku roku do dnia 31 marca 2009 r., reprezentując tę Gminę, dopuścił do wykazania w nim danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Pełnomocnik w uzasadnieniu odwołania wskazał, że RKO nie wykazała winy Obwinionego, tj. nie wykazał, że w danych okolicznościach obwiniony miał obiektywną możliwość postępowania w odmienny sposób i tym samym uniknięcia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, czyli RKO, nie przedstawiła prawidłowego wzorca zachowania. Z zarzutem tym nie sposób się zgodzić. To obwiniony, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych - Gminy podpisał sprawozdanie budżetowe Rb-28S za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2009 r., tj. wykazał w nim dane, które, jak się okazało, były niezgodne z ewidencją księgową. RKO wskazała, że przy dołożeniu staranności wymaganej od osób sprawujących funkcje kierownicze – przedmiotowego naruszenia można by uniknąć. Należy przyznać, że jak na opis wzorca prawidłowego zachowania jest to stwierdzenie, nazbyt ogóle. Zdaniem GKO, obwiniony, chcąc dochować należytej staranności, powinien, przed podpisaniem sprawozdania, dokonać porównania danych sprawozdania z danymi poszczególnymi kart wydatków lub danymi zestawienia obrotów i sald. W przypadku rozbieżności powinien zażądać wyjaśnień, a następnie doprowadzić do zgodności między danymi ze sprawozdania budżetowego a danymi z ewidencji księgowej. Uwzględniając powyższe, zdaniem GKO, nie ma jakichkolwiek podstaw do uznania braku winy obwinionego w przedmiocie przypisanego mu czynu naruszania dyscypliny finansów publicznych.

Obrońca wniósł w odwołaniu o ewentualne umorzenie postępowania ze względu na znikomy stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych. Sprawę tę badała już RKO i GKO podzieliła jej pogląd w sprawie. Przeciwko uznaniu, że przypisany obwinionemu czyn charakteryzuje się znikomą szkodliwością przemawiają okoliczności naruszenia, a mianowicie m. in. zła sytuacja finansowa Gminy (...), skutkująca brakiem stabilizacji budżetowej tej jednostki samorządu terytorialnego, do której doszło podczas wykonywania przez obwinionego funkcji Wójta. Jeśli nawet przyjąć, wyjaśnienia pełnomocnika obwinionego złożone na rozprawie przed RKO, że Wójt był zmuszony podejmować wszelkie działania mające na celu ochronić politykę finansową Gminy, to w pierwszej kolejności

powinien on zadbać o rzetelną ewidencję księgową będącą podstawowym źródłem informacji niezbędnych do podejmowania tych działań i podstawą do przedstawiania rzetelnego obrazu Gminy organom nadzoru (RIO) w przekazywanych sprawozdaniach. Niestety jednak przez swoje zaniedbania doprowadził obwiniony do przedstawienia nierzetelnego stanu realizacji wydatków, szkodząc łaadowi finansów publicznych w stopniu, który w żaden sposób nie można uznać za znikomy. Te zaniedbania obwinionego obejmujące okres od 1 kwietnia 2009 r. do 30 października 2009 r. doprowadziły do skazania go prawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego w Wieluniu za prowadzenie rachunkowości wbrew przepisom ustawy o rachunkowości. Nadmienić należy dodatkowo, że obwiniony znacznie wcześniej posiadał wiedzę o tym, że w Gminie są problemy z przestrzeganiem zasad rachunkowości, które w konsekwencji mogą doprowadzić do nieprawidłowości w sprawozdawczości. Wskazała na nie wcześniejsza kontrola RIO w 2005 r., w czasie, której sformułowano, aż 43 wnioski pokontrolne, w tym również obejmujące księgowość. Gdyby obwiniony wcześniej podjął odpowiednie działania porządkujące ten obszar działalności, do naruszenia dyscypliny finansów publicznych mogłoby nie dojść. Z akt sprawy wynika, że został wybrany na funkcję Wójta Gminy (...) 12 listopada 2006 r., a więc było wystarczająco dużo czasu ażeby usunąć niedociągnięcia w zakresie rachunkowości tej jednostki organizacyjnej, które mogły w konsekwencji m. in. skutkować nieprawidłowościami w sprawozdawczości budżetowej.

GKO zwraca uwagę na wady, jakimi obarczone jest orzeczenie RKO. Dotyczą one opisu czynu w sentencji orzeczenia, przez niewskazanie naruszonego przepisu prawa materialnego, tj. § 9 ust 2 Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Przepis ten jest wprawdzie przywołany w uzasadnieniu orzeczenia, to jednak, zgodnie z art. 135 ust. 3 pkt 1 ustawy powinien on być wykazany w orzeczeniu (sentencji). Ponadto, nie jest także w orzeczeniu wskazany precyzyjny czas popełnienia czynu, którym jest dzień podpisania przez obwinionego wadliwego sprawozdania budżetowego Rb-28S za okres od początku roku do 31 marca 2009 r., a mianowicie 9 kwietnia 2009 r. Stosownie do przywołanego wyżej przepisu, termin ten powinien być także wykazany w orzeczeniu (sentencji). Skład Orzekający GKO, uznał, że mimo tych wad, orzeczenie RKO może się ostać w obrocie prawnym, ponieważ nie spowodowałyby one pozbawienia prawa do obrony i przez cały czas prowadzenia postępowania Obwiniony miał świadomość jego przedmiotu, tj. stawianego mu zarzutu.

Biorąc powyższe pod uwagę, GKO orzekła jak w sentencji.