



**ORZECZENIE**  
**GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 18 lutego 2019 r.

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

<b>Przewodniczący:</b>	<i>Przewodniczący GKO:</i>	<b>Mariusz Jerzy Golecki</b>
<b>Członkowie:</b>	<i>Członek GKO:</i>	<b>Leszek Bielecki</b>
	<i>Członek GKO:</i>	<b>Janusz Sarnowski (spr.)</b>
Protokolant:		<b>Paweł Matusiak</b>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Arkadiusza Babczuka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 18 lutego 2019 r., odwołania wniesionego przez Obwinioną (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) z dnia 9 października 2018 r. sygn. akt: RIO.XII.53-28/2018, którym Komisja uznała (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (...), odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w 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.), zwanej uondfp, polegające na tym, że w sprawozdaniu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (...) z gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania Rb-27ZZ - sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za okres od początku roku do końca III kwartału 2017 r. złożonym w dniu (...) r. do Wójta Gminy (...), wykazano kwotę 5470,72 zł, gdy z ewidencji księgowej wynikała kwota

9.334,49 zł, z naruszeniem regulacji § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 109).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł,  
**orzeka**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uondfp:**

- 1) uchyła zaskarżone orzeczenie w całości,**
- 2) uznaje winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych i odstępuje od wymierzenia kary.**

**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**

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej (...), po rozpoznaniu w dniu 9 października 2018 r., zarzutów zawartych we wniosku o ukaranie z dnia 28 sierpnia 2018 r. złożonego przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w sprawie przeciwko (...), będącej w czasie popełnienia czynów Kierownikiem Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (...), wydała orzeczenie, w którym uznała Obwinioną odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na tym, że:

- w sprawozdaniu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (...) z gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania Rb-27ZZ - sprawozdanie z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za okres od początku roku do końca III kwartału 2017 r. złożonym w dniu (...) r. do Wójta (...) wykazała kwotę 5.470,72 zł, gdy z ewidencji księgowej wynikała kwota 9.334,49 zł, z naruszeniem

## Sygn. akt BDF1.4800.93.2018

regulacji § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 109), popełniając czyn z art. 18 pkt 2 uondfp.

Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 33 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wymierzyła Obwinionej (...) karę upomnienia.

Na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obciążyła Panią (...) obowiązkiem uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 316,18 zł (słownie: trzysta szesnaście złotych i osiemnaście groszy).

Z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, wynika, że w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej (...) doszło do popełnienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych z art. 18 pkt 2 uondfp, z uwagi na fakt, że we wskazanym powyżej sprawozdaniu jednostki wykazano nieprawidłowości polegające na tym, iż: w kolumnie 8, w rozdziale 85502 § 0980 wykazano kwotę 5470,72 zł, gdy z ewidencji księgowej wynikała kwota 9.334,49 zł.

Naruszono tym regulację § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 9 stycznia 2018 r w sprawie sprawozdawczości budżetowej, popełniając czyn z art. 18 pkt 2 uondfp, gdyż w przedmiotowym sprawozdaniu wykazano dane niezgodne z ewidencją księgową.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp, ponosi kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Wskazana regulacja prawna ma swoje umocowanie również w art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie, z którym kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Uwzględniając powyższe Komisja Orzekająca uznała, że (...), Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (...) występowała, w chwili popełnienia zarzucanego jej czynu, w roli kierownika jednostki sektora finansów publicznych, i tym samym można przypisać jej odpowiedzialność za zarzucane naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Na podstawie przeprowadzonego postępowania, w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy i na podstawie analizy całokształtu okoliczności faktycznych w sprawie, Komisja Orzekająca uznała, że fakt popełnienia przez Obwinioną zarzucanego czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie budzi wątpliwości i uznała ją odpowiedzialną za popełnienie czynu z art. 18 pkt 2 uodnfp.

W ocenie Komisji Obwiniona nie dołożyła należytej staranności, wymaganej od kierownika jednostki sektora finansów publicznych, w upewnieniu się i dopilnowaniu, aby przedmiotowe sprawozdanie zostało prawidłowo sporządzone i przekazane Wójtowi Gminy. Znajomość przepisów prawa regulujących prawidłowe sporządzanie sprawozdania w jednostce sektora finansów publicznych, należała do obowiązków Obwinionej, jako kierownika takiej jednostki. W opinii o sposobie wywiązywania się przez Obwinioną z obowiązków służbowych z dnia (...). Obecny Wójt Gminy (...) wskazał m.in., iż (...) często była nieobecna w pracy. Nieobecności spowodowane były chorobą oraz urlopami wypoczynkowymi. W roku 2018 była nieobecna w pracy do dnia odejścia na emeryturę. Na tej podstawie zdaniem Wójta Gminy trudno jest obiektywnie zaopiniować sposób wywiązywania się z obowiązków służbowych.

Zdaniem RKO, w świetle zebranego materiału dowodowego oraz ustalonych okoliczności sprawy, nie zostały ujawnione żadne okoliczności, uwalniające Obwinioną od odpowiedzialności za naruszenie z art. 18 pkt 2 uodnfp.

Decydując o wymiarze kary Komisja wzięła pod uwagę opinię o sposobie wywiązywania się z obowiązków służbowych przez Obwinioną, w której zwrócono uwagę na częste nieobecności Obwinionej w pracy, spowodowane chorobą bądź urlopem wypoczynkowym. Komisja wzięła również pod uwagę długi staż pracy Obwinionej na stanowisku Kierownika GOPS, co biorąc pod uwagę zakres zarzucanego naruszenia, jest okolicznością, która uzasadnia ukaranie Obwinionej i wyklucza tym samym odstąpienie od wymierzenia kary.

Od powyższego orzeczenia, Obwiniona (...) w dniu 5 listopada 2018 r. wniosła odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej, za pośrednictwem Regionalnej Komisji Orzekającej przy RIO w Olsztynie. Odwołanie złożyła z uwagi na to, iż nie zgadza się z uzasadnieniem wydanego Orzeczenia. W swym odwołaniu Obwiniona stwierdza, iż:

- faktem bezspornym jest, że podpisała sprawozdanie, którego dotyczyło prowadzone postępowanie a także to, iż sporządzono je nieprawidłowo,

- nie złożyła wyjaśnień w toku toczącego się postępowania, ponieważ przez dłuższy czas przebywała na leczeniu poza miejscem zamieszkania. Natomiast brak udziału w rozprawie dnia 9 października 2018 roku wynikał zarówno ze złego stanu zdrowia, jak i braku środków finansowych na podróż,
- w uzasadnieniu orzeczenia, powołano się na negatywną opinię Wójta na temat wywiązywania się z obowiązków służbowych oraz nieobecność w pracy prawie w całym roku 2018. Należy jednak podkreślić, że:
  - w dniu (...). otrzymała od Wójta nagrodę a w uzasadnieniu napisano „*składam serdeczne podziękowania za pasję, rzetelność i zaangażowanie w wykonywane obowiązki*”,
  - częste nieobecności w pracy w ostatnim okresie wynikały z trwającej od roku 2011 uciążliwej, przewlekłej choroby,
- przepracowała w pomocy społecznej 33 lata, w tym 25 lat, jako kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (...). W okresie tym nie tylko nie była karana za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, lecz wszelkie przeprowadzane w Ośrodku kontrole zarówno finansowe, jak i merytoryczne wypadały dobrze a nawet bardzo dobrze. Żaden z jej poprzednich pięciu pracodawców nie miał do jej pracy zastrzeżeń. Ośrodek często stawiany był przez kontrolujących za wzór dla innych jednostek. Gdyby wykonywana przez nią praca i prowadzenie Ośrodka wyglądały tak, jak to określił obecny Wójt „*na minimalnym dopuszczalnym poziomie zaangażowania*” nie udałooby się jej być kierownikiem GOPS przez 25 lat,
- wyjaśnienia złożone przez p.o. Kierownika (...) są niewłaściwe. Sprawozdanie albowiem nie zostało sporządzone źle „*z powodu błędnej interpretacji przepisów i zwyczajowo przyjętych norm*”. Sporządzono je w tej formie na wyraźne żądanie Skarbnika Gminy. Błąd nie wynika, więc z jej braku zaangażowania czy też niedopełnienia obowiązków,
- w postępowaniu nie uwzględniono wyjaśnień złożonych przez Główną Księgową GOPS (...),
- nie uwzględniono także dowodu w postaci prawidłowo sporządzonego sprawozdania Rb-27ZZ oraz wykonanej na żądanie Skarbnika Gminy korekty - błędnie. Dowody powyższe zostały przecież przyjęte przez kontrolującego do dokumentacji kontroli.

**Po przeprowadzeniu 18 lutego 2019 r. rozprawy, Główna Komisja Orzekająca, biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy, po wysłuchaniu stanowiska Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz wnikliwym zapoznaniu się z treścią odwołania Obwinionej, stwierdziła, co następuje.**

GKO zastosowała do oceny rozpoznawanego czynu stan prawny obowiązujący w czasie orzekania, uznając, że przepisy obowiązujące w czasie ich popełnienia nie były względniejsze.

Stosownie do postanowień art. 19 ust. 2 uondfp, odpowiedzialność ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Do ustalenia i wykazania odpowiedzialności nie wystarczy stwierdzenie, że popełniony przez tę osobę czyn narusza przepis prawa. Na każdym etapie postępowania, stosownie do postanowień art. 80 ust. 1 uondfp, konieczne jest uwzględnienie okoliczności przemawiających zarówno na korzyść, jak i niekorzyść tej osoby.

GKO podziela ustalenia Komisji orzekającej I instancji, że Obwinionej należy przypisać odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Od wieloletniego kierownika jednostki sektora finansów publicznych można i należy wymagać takiej znajomości przepisów dotyczących działalności tej jednostki aby mógł realizowania zadania bez naruszenia prawa, nawet jeżeli pewne okoliczności utrudniłyby mu prawidłowe realizowanie tych zadań.

Główna Komisja Orzekająca uznaje jednak, że argumenty podniesione przez Obwinioną w odwołaniu przemawiają za potrzebą zastosowania wobec niej nadzwyczajnej instytucji, to jest odstąpienia od wymierzenia kary. W szczególności Komisja I instancji w niewystarczający sposób uwzględniła: wyjaśnienia złożone przez Główną Księgową GOPS (...); fakt otrzymania przez Obwinioną w roku 2018 nagrody za jej 25 lat nienagannej pracy; okoliczności, iż mniejsze zaangażowanie Obwinionej w pracy w ostatnim roku, spowodowane było nie świadomym zaniedbywaniem obowiązków służbowych, lecz przewlekłym, istotnym schorzeniem wymagającym leczenia i przebywania na zwolnieniach lekarskich.

Dodatkowo GKO wzięła pod uwagę wyjaśnienia Obwinionej, że pierwotnie prawidłowo sporządzone sprawozdanie Rb-27ZZ, znajduje się w dokumentacji Kontrolującego oraz, iż łączyły ją skomplikowane i napięte relacje służbowe ze Skarbnikiem Gminy.

Te okoliczności nie usprawiedliwiają działania niezgodnego z prawem, ale - zdaniem GKO - powinny wpłynąć na odstąpienie od wymierzenia Obwinionej kary. Dodatkowo należy wspomnieć, iż Obwiniona już nie pracuje, gdyż ze względu na swój wiek i schorzenia jest na emeryturze, więc jej ukaranie nie miałooby znaczenia dla prewencji indywidualnej. Natomiast skala i okoliczności błędu nie są na tyle duże aby odstąpienie od wymierzenia kary – w tym konkretnym przypadku - mogło mieć negatywny wpływ na społeczne oddziaływanie.

Analiza stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że wprawdzie przypisane naruszenia nie zniekształcały prezentowanej sytuacji finansowej jednostki w znacznym zakresie, co podniosła RKO, to jednak nie można uznać, że ich szkodliwość była znikoma. Ustawodawca przywiązuje do poprawnego sporządzania sprawozdań budżetowych istotną wagę. Sprawozdawczość budżetowa jest bowiem jednym z bardzo ważnych elementów spełnienia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, a także pozwala ocenić realizację m.in. dochodów budżetowych i wydatków w ciągu roku budżetowego i po jego zakończeniu. Wszelkie nieprawdziwe dane, niezgodne z prowadzoną ewidencją księgową, wprowadzają w błąd otrzymującego sprawozdanie, a także prowadzą do fałszowania sprawozdawczości zbiorczej, na podstawie której podejmuje się decyzje dotyczące finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę, że w niniejszej sprawie doszło do przypisania odpowiedzialności zastosowanie ma norma art. 167 ust. 1 uońdfp i na Obwinionej ciąży obowiązek uiszczenia na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 316,18 zł (słownie: trzysta szesnaście złotych i osiemnaście groszy).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.