



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 26 czerwca 2014 r.

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

| | | |
|------------------------|---------------------|--|
| Przewodniczący: | <i>Członek GKO:</i> | Ireneusz Piasecki |
| Członkowie: | <i>Członek GKO:</i> | Jadwiga Walaszczyk Fedorowicz (<i>spr.</i>) |
| | <i>Członek GKO:</i> | Barbara Potocka |
| Protokolant: | | <i>Hanna Kąkol</i> |

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Roberta Wydry,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 czerwca 2014 r. odwołania Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzuczonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z 3 lutego 2014 r., sygn. akt: (...), którym uznano Obwinionego (...) 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 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) - zwanej dalej także ustawą, poprzez zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych na koniec roku obrotowego 2010, czym naruszono art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 330)

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

- 1. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

- 1) uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym wymierzenia Obwinionemu kary upomnienia,**
 - 2) na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstępuje od wymierzenia Obwinionemu (...) kary;**
- 2. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie w pozostałym 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

Orzeczeniem z dnia 3 lutego 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej uznała pana (...), byłego wójta Gminy (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych na koniec roku obrotowego 2010, czym naruszono art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz dyscyplinę finansów publicznych w rozumieniu - obowiązującego w czasie popełnienia czynu i obecnie - art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komisja wymierzyła Obwinionemu karę upomnienia.

Obwiniony nie był uprzednio karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy (...) zostało ujawnione w wyniku kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy, przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową. Kontrola wykazała, że w jednostce nie przeprowadzono inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2010 r. Poprzednia inwentaryzacja środków trwałych została przeprowadzona wg stanu na dzień 31 grudnia 2006 r., a następna – na dzień 31 grudnia 2011 r. Pomędzy kolejnymi inwentaryzacjami środków trwałych upłynęło zatem 5 lat, podczas gdy art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości stanowi, iż termin i częstotliwość

inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie, przeprowadzono raz w ciągu 4 lat.

W toku postępowania wyjaśniającego Obwiniony nie skorzystał z prawa do złożenia wyjaśnień i dowodów, nie stawiał się również na rozprawę przed Regionalną Komisją Orzekającą (orzeczenie zostało wydane w trybie zaocznym).

W uzasadnieniu orzeczenia, Regionalna Komisja Orzekająca dokonała oceny stanu prawnego w okresie popełnienia czynu oraz w czasie orzekania uwzględniając dyspozycję art. 24 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (uondfp) i stwierdziła, iż znamiona przypisanego naruszenia w porównywanych okresach są tożsame. Treść art. 18 pkt 1 uondfp nie uległa zmianie, podobnie jak odpowiednie przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. W związku z tym, do oceny popełnionego czynu RKO zastosowała przepisy obowiązujące obecnie uznając, iż stan prawny obowiązujący w chwili popełnienia czynu nie był względniejszy dla sprawcy.

Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 uondfp Komisja uznała, iż odpowiedzialność za naruszenie ponosi pan (...), jako wójt gminy, będący kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych.

Odpowiedzialność wójta za prawidłową gospodarkę finansową gminy wynika z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, natomiast o zaliczeniu jednostek samorządu terytorialnego do sektora finansów publicznych rozstrzyga art. 9 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Z kolei art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych tą ustawą.

W świetle powyższych przepisów oraz zgromadzonego materiału dowodowego, wina Obwinionego nie budziła wątpliwości Komisji, ponieważ to Obwiniony, będąc kierownikiem jednostki sektora finansów publicznych, zaniechał przeprowadzenia inwentaryzacji. Zdaniem Komisji, Obwiniony miał możliwość alternatywnego zachowania się poprzez przestrzeganie

ustawy o rachunkowości i zarządzenie przeprowadzenia inwentaryzacji w ustawowym terminie, co pozwoliłoby na uniknięcie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Przy wymiarze kary Komisja wzięła pod uwagę, jako okoliczności łagodzące, pozytywną opinię o wywiązywaniu się przez Obwinionego z obowiązków służbowych oraz fakt, iż Obwiniony nie był wcześniej karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, natomiast jako okoliczności obciążające – naruszenie zasad gospodarowania mieniem jednostki i podstawowych przepisów prawa związanych z gospodarką finansową.

Odwołując się od tego orzeczenia, Obwiniony wniósł o zdjęcie z niego odium winy naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz o przychylne dla niego rozpatrzenie odwołania.

W odwołaniu przedstawione zostały m.in. następujące informacje:

1. W dniu 3 lutego 2014 r. Obwiniony nie mógł stawić się na rozprawę i udzielić wyjaśnień, gdyż uniemożliwił mu to rozkład zajęć i obowiązków w nowym miejscu pracy.
2. Funkcję wójta Gminy (...) Obwiniony objął w grudniu 2010 r. (kilkanaście dni przed końcem roku), po raz pierwszy w wymiarze samorządowym, bez jakiegokolwiek wiedzy w tym zakresie. O obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych na koniec roku obrotowego 2010 dowiedział się z lektury dokumentów – ustępujący wójt nie poinformował go o tym obowiązku, a wcześniej uniemożliwił mu przebywanie w Urzędzie Gminy i zapoznawanie się z jego funkcjonowaniem. Gdy Obwiniony uświadomił sobie konieczność przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych na koniec roku, przeprowadził tę czynność w roku 2012.
3. Argumentacja Komisji Orzekającej, że podjęte przez nią działanie umocni właściwą postawę Obwinionego i wytworzy przekonanie, że naruszanie ustalonego porządku prawnego spotyka się z odpowiednią reakcją, jest słuszna, jednak pierwsza powinna być godziwość ze strony byłej władzy gminy i poinformowanie Obwinionego lub zezwolenie mu na zdobycie takiej wiedzy przed objęciem funkcji wójta. Zarządzenie o przeprowadzeniu inwentaryzacji mógł wydać ustępujący wójt - był na to czas i wiedza.

4. W dotychczasowym życiu i na wszystkich zajmowanych stanowiskach Obwiniony zawsze działał zgodnie z prawem i ustalonymi zasadami życia społecznego danego środowiska pracy. Do zaniedbania obowiązku wynikającego z pełnienia funkcji wójta doprowadziła Obwinionego gra polityczna jego oponentów i nieświadomość obowiązku.

Rozpatrując odwołanie Główna Komisja Orzekająca stwierdziła, że stan faktyczny w sprawie został dostatecznie udokumentowany i jest poza sporem (żadna ze stron nie kwestionuje ustaleń w tym zakresie). W Urzędzie Gminy (...) nie przeprowadzono inwentaryzacji środków trwałych na koniec roku 2010, w którym mijały 4 lata od poprzedniej inwentaryzacji. Zarządzenie przeprowadzenia inwentaryzacji należało do obowiązków Obwinionego, pełniącego w tym czasie funkcję kierownika jednostki.

Ocena stanu prawnego z punktu widzenia przepisów art. 24 ust. 1 uondfp, dokonana przez Regionalną Komisję Orzekającą, jest prawidłowa. Zarówno w czasie popełnienia naruszenia, jak i w czasie orzekania przez RKO, obowiązywały te same przepisy dotyczące przypisanego Obwinionemu czynu, w szczególności art. 18 pkt 1 uondfp oraz art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości. W związku z tym do oceny popełnionego czynu RKO słusznie zastosowała przepisy obowiązujące w czasie orzekania, gdyż stan prawny obowiązujący w chwili popełnienia czynu nie był względniejszy dla Obwinionego.

Główna Komisja Orzekająca zauważyła, że do czasu orzekania przez GKO nie nastąpiły żadne zmiany w tym zakresie.

GKO stwierdziła następnie, że Regionalna Komisja Orzekająca dokonała prawidłowej analizy i oceny obowiązujących w rozpatrywanej sprawie przepisów i właściwie oceniła przesłanki odpowiedzialności Obwinionego: zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji stanowi naruszenie dyspozycji art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości oraz naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 18 pkt 1 uondfp. W świetle art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości odpowiedzialność z tego tytułu ponosi kierownik jednostki (tu: jednostki sektora finansów publicznych).

GKO podzieliła również pogląd, że rzetelne przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji jest jednym z podstawowych mechanizmów kontrolnych kierownika jednostki, gdyż inwentaryzacja ma na celu wiarygodne i rzetelne wskazanie składników majątkowych

jednostki, co znajduje odzwierciedlenie w poprawności sporządzanej przez jednostkę sprawozdawczości.

W ocenie GKO, nie było natomiast podstaw do stwierdzenia, że „z zebranego w aktach sprawy materiału dowodowego wynika jasno i bezspornie, iż Obwiniony wiedział o konieczności przeprowadzenia inwentaryzacji”. Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, potwierdzają to wydawane przez Obwinionego zarządzenia w sprawie inwentaryzacji. Należy jednak zauważyć, że wskazane przez RKO zarządzenia dotyczą następnej inwentaryzacji i były wydane przez Obwinionego po ponad roku pracy w Urzędzie Gminy.

W tej sprawie Główna Komisja Orzekająca dała wiarę wyjaśnieniom Obwinionego zawartym w odwołaniu, z których wynika, że nie został on powiadomiony o obowiązku przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych na koniec roku obrotowego 2010, a ponadto, że przed objęciem stanowiska wójta nie miał możliwości przebywania w Urzędzie Gminy i zapoznawania się z jego funkcjonowaniem.

W ocenie GKO, nie stanowi jednakże usprawiedliwienia dla zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji brak wiedzy Obwinionego o istnieniu takiego obowiązku. Podjęcie się pełnienia określonej funkcji oznacza równoczesne przyjęcie pełnej odpowiedzialności wiążącej się z tą funkcją.

Główna Komisja Orzekająca stwierdziła natomiast, że istotne znaczenie w rozpatrywanej sprawie ma fakt, że Obwiniony objął funkcję wójta na 24 dni przed końcem roku, a zatem do końca roku pozostawał bardzo krótki okres, w jakim Obwiniony musiałby powziąć niezbędne informacje i zarządzić przeprowadzenie inwentaryzacji środków trwałych. GKO uznała to za okoliczność łagodzącą.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności, Główna Komisja Orzekająca uznała za uzasadnione odstąpienie od wymierzenia Obwinionemu kary i orzekła, jak w sentencji.