



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 10 grudnia 2015 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>	Marcin Krzywoszyński
	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik (spr.)
Protokolant:		Anna Jedlińska

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 grudnia 2015 r. odwołania Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na niekorzyść Obwinionego (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej

w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 28 października 2014 r., sygn. akt: RIO-KO-33/2014, którym Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Przewodniczącego (...):

- I. uniewinniono od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 18 pkt 2** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegającego na nieprzekazaniu w terminie w formie elektronicznej następujących sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania:

Sygn. akt BDF1.4800.12.2015

- 1) Rb-N- kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r.,- do dnia 24.02.2014 r.,
- 2) Rb- Z kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r.,- do 24.02.2014 r.,
- 3) Rb- N kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec I kwartału 2014 r.,- do 22.04.2014 r.,
- 4) Rb- Z kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec I kwartału 2014 r.,- do 22.04.2014 r.,
- 5) Rb-NDS- kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 marca 2014 r.;

II. uznano winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 18 pkt 2** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na nieprzekazaniu w terminie w formie elektronicznej następujących sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania:

- 1) Rb-27S - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 stycznia 2014 r., - do 24.02.2014 r.,
- 2) Rb-28S - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 stycznia 2014 r., - do 24.02.2014 r.,
- 3) Rb-27S - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 marca 2014 r., - do 22.04.2014 r.,
- 4) Rb-28S - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 marca 2014 r., - do 22.04.2014 r.,
co było niezgodne z § 12 ust. 1 i załącznikiem nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 11),

za ww. czyny wymierzono Obwinionemu karę pieniężną w kwocie 1.180,50 zł oraz obciążono obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 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, uchyła zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje

Sygn. akt BDF1.4800.12.2015

sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie.

/

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Główna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozpatrując sprawę ustaliła, co następuje.

Zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych złożył, pismem z dnia 30.05.2014 r. - znak: WI.0719.1.MF.2014, do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie.

22 września 2014 r. Sygn. akt. RDFP.085.14.RIO.R Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie zwrócił się z wnioskiem o ukaranie karą upomnienia (...), pełniącego w czasie popełnienia zarzucanych czynów funkcję Przewodniczącego Związku (...), za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej „ustawą”), polegającego na nieprzekazaniu w terminie w formie elektronicznej następujących sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania:

I

- 1) Rb-N- kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r., - do dnia 24.02.2014 r.;
- 2) Rb- Z kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r., - do 24.02.2014 r.;
- 3) Rb- N kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec I kwartału 2014 r., - do 22.04.2014 r.;
- 4) Rb- Z kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec I kwartału 2014 r., - do 22.04.2014 r.;

co było niezgodne z § 9 ust. 5 i załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych;

II.

- 1) Rb-27S - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 stycznia 2014 r., - do 24.02.2014 r.;

Sygn. akt BDF1.4800.12.2015

- 2) Rb-28S - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 stycznia 2014 r., - do 24.02.2014 r.;
- 3) Rb-27S - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 marca 2014 r., - do 22.04.2014 r.;
- 4) Rb-28S - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 marca 2014 r., - do 22.04.2014 r.;
- 5) Rb-NDS- kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 marca 2014 r.;

co było niezgodne z § 12 ust. 1 i załącznikiem nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami jednostki samorządu terytorialnego powinny przekazać ww. sprawozdania wyłącznie w formie elektronicznej w terminach tam wskazanych opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym. Jak ustalono sprawozdania przekazano w dniu 24.06 i 25.06.2014 oprócz sprawozdań: Rb-27S - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 marca 2014 r., oraz Rb-28S - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 stycznia 2014 r., które w momencie kierowania wniosku o ukaranie we wrześniu 2014 nie wpłynęło do RIO w Szczecinie.

Takie działanie w ocenie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie wyczerpało znamiona czynu z art. 18 pkt 2 ustawy.

Jako odpowiedzialnego za wyżej wymienione czyny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie wskazał (...) - Przewodniczącego Związku, który wyjaśnił, że:

- nie złożono sprawozdań w formie elektronicznej w terminie z powodu braku możliwości złożenia dwóch podpisów elektronicznych,
- w omawianym okresie Związek był w trakcie zmiany siedziby,
- zatrudniono kompetentnego pracownika, który dopełnił obowiązku przekazania sprawozdań,
- działalność finansowa Związku miała praktycznie wartość zerową.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie (zwana dalej także

„RKO”), po rozpoznaniu - na rozprawie w dniu 28 października 2014r., przy udziale Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych - sprawy (...), obwinionego o naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy, popełnione w okresie pełnienia funkcji Przewodniczącego Związku (...):

I. Na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 1 w zw. art. 26 ust 2 ustawy, uniewinniła (...) od zarzucanych Mu czynów w rozumieniu art. 18 pkt 2 ustawy, polegających na nieprzekazaniu w terminie w formie elektronicznej następujących sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania:

- 1) Rb-N- kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r., - do dnia 24.02.2014 r.;
- 2) Rb-Z kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r., - do 24.02.2014 r.;
- 3) Rb-N kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec I kwartału 2014 r.,- do 22.04.2014 r.;
- 4) Rb-Z kwartalnego sprawozdania o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec I kwartału 2014 r.,- do 22.04.2014 r.;
- 5) Rb-NDS- kwartalne sprawozdanie o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 marca 2014 r.

II Uznała (...) winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych - popełnionego w okresie pełnienia funkcji Przewodniczącego Związku (...) - w rozumieniu art. 18 pkt 2 ustawy, polegającego na nieprzekazaniu w terminie, w formie elektronicznej, następujących sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania:

- 1) Rb-27S - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 stycznia 2014 r., - do 24.02.2014 r.;
- 2) Rb-28S - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 stycznia 2014 r., - do 24.02.2014 r.;
- 3) Rb-27S - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 marca 2014 r., - do 22.04.2014 r.;
- 4) Rb-28S - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 marca 2014 r., - do 22.04.2014 r.;

co było niezgodne z § 12 ust.1 i załącznikiem nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążyła go obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania, na rzecz Skarbu Państwa, w wysokości 291,71 zł.

W uzasadnieniu do orzeczenia RKO wskazała m.in., iż: rozpatrując czyn, o którym mowa w art. 18 pkt 2 ustawy, podzieliła pogląd Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o odpowiedzialności Obwinionego za niesporządzenie w terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych. Zarówno przepisy rozporządzeń w sprawie sprawozdawczości budżetowej i operacji finansowych, jak i argumenty podnoszone przez Rzecznika w złożonym wniosku o ukaranie oraz utrwalone orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej wskazują, iż odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych - tu Przewodniczącego Związku (...) - obejmuje niesporządzenie i nieprzekazanie sprawozdań w terminie.

Rozstrzygając w sprawie RKO wzięła pod uwagę treść art. 26 ust 1, zgodnie, z którym nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone między innymi w art. 18 pkt 2, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania - łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej. Kwotą minimalną w rozumieniu ust. 1 jest kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, zwanego dalej "przeciętnym wynagrodzeniem" i w dniu rozpatrywania sprawy przez RKO wynosiła 3191,99 zł. Przekroczenie kwoty minimalnej w odniesieniu do opisanego czynu czynów stanowi *de facto* jedno ze znamion przesądających o kwalifikowaniu danej nieprawidłowości, jako naruszenia dyscypliny finansowej.

W ocenie RKO, zaniechanie sporządzenia i przekazania w terminie sprawozdań, w których wartości operacji finansowych wynosiły „zero”, nie miało żadnego wpływu na zachowanie zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych i nie miało żadnego znaczenia dla oceny realizacji wpływów i wydatków budżetowych w ciągu roku budżetowego. Dlatego Obwinionego uniewinniono od części zarzutów.

Uznając (...) za winnego części zarzucanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych RKO

odstąpiła od wymierzenia kary, wskazując, że uwzględniła takie okoliczności, jak uniewinnienie Obwinionego od większej części zarzucanych czynów, dotychczasowa niekaralność, fakt, iż pełni on funkcję Przewodniczącego Związku społecznie, jak również sytuację związaną z koniecznością zmiany siedziby, podjęcie starań o wyeliminowanie nieprawidłowości.

Pismem z dnia 5 grudnia 2014 r. odwołanie na niekorzyść Obwinionego (...) złożył Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, zaskarżając orzeczenie RKO w całości. Zarzucił orzeczeniu błędną interpretację przepisu art. 18 pkt 2 ustawy w zw. z art. 26 ust. 1 i 2 ustawy, poprzez przyjęcie, że wymieniona w art. 26 ust. 1 ustawy kwota minimalna odnosi się również do kwot wynikających z nieprzekazanych w terminie sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysonowania. Oskarżyciel, na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy, wniósł o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

W uzasadnieniu Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przytoczył wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2014 r. sygn. akt II GSK 599/13 w którym zaprezentowano stanowisko, iż art. 26 ust. 1 ustawy ma jedynie zastosowanie do czynu polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Rzecznik wyjaśnił, że zaskarżył orzeczenie RKO w całości, pomimo, że co do części czynów Komisja uznała winę Obwinionego z uwagi na treść art. 37 ustawy, który stanowi, że sprawcy, który dopuścił się kilku czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a sprawa o te czyny objęta jest jednym postępowaniem, wymierza się jedną karę za wszystkie czyny.

Zdaniem Rzecznika, niecelowe byłoby rozpatrywanie osobno poszczególnych zarzutów, w szczególności, że dotyczą one czynów tego samego rodzaju.

W ocenie Rzecznika, pozostałe argumenty skutkujące odstąpieniem od wymierzenia kary Obwinionemu za nieprzekazanie w terminie 4 sprawozdań również nie zasługują na uwzględnienie, w szczególności okoliczność, że pełni on funkcję Przewodniczącego Związku społecznie.

Ponadto w momencie kierowania wniosku o ukaranie we wrześniu 2014 r. dwa sprawozdania: Rb-27S - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 stycznia 2014 r. oraz Rb-28S - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 stycznia 2014 r. nie

zostały w ogóle złożone do RIO pomimo, że termin ich złożenia upłynął w dniu 24 lutego 2014 r.

Główna Komisja Orzekająca, rozpoznając niniejszą sprawę uznała, co następuje.

Odwołanie jest zasadne. W ocenie GKO – w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 21 lutego 2014 r. – RKO dokonała błędnej oceny stanu prawnego, tj. błędnej wykładni art. 26 ust. 1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu orzeczenia o uniewinnieniu Obwinionego od części zarzutów RKO wskazała bowiem na art. 26 ust. 1 ustawy, zgodnie, z którym nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie określone m.in. - zdaniem RKO - w art. 18 pkt 2 ustawy, którego przedmiotem są środki finansowe w wysokości nieprzekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania - łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej, tj. kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Monitorze Polskim, która w dniu rozpatrywania sprawy przez RKO, w ocenie RKO - wynosiła 3191,99 zł.

RKO uznała, że zaniechanie sporządzenia i przekazania w terminie sprawozdań, w których wartości operacji finansowych wynosiły „zero”, nie miało żadnego wpływu na zachowanie zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych i nie miało żadnego znaczenia dla oceny realizacji wpływów i wydatków budżetowych w ciągu roku budżetowego.

Z tym stanowiskiem nie można się zgodzić. Przede wszystkim należy podkreślić, że do czynów określonych w art. 18 pkt 2 ustawy art. 26 ust. 1 ustawy nie ma zastosowania wprost, a odpowiednio, na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy.

GKO stoi na stanowisku, iż pojęcie kwoty minimalnej w odniesieniu do czynu z art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych dotyczy tylko kwot wykazanych w sprawozdaniu (danych niezgodnych z ewidencją księgową). Nie może natomiast odwoływać się do czynu polegającego na niezłożeniu sprawozdania, ponieważ w tym zakresie nie ma odniesienia, nawet odpowiedniego, do środków finansowych, do którego to pojęcia odwołuje się art. 26 ust. 1 ustawy.

Takie stanowisko wyraziła kilkakrotnie GKO w swoich orzeczeniach, a także NSA w Warszawie w wyroku z dnia 3 czerwca 2014 r. oraz z dnia 14 listopada 2014 roku.

W wyroku z dnia 3 czerwca 2014 r. sygn. akt II GSK 599/13 NSA wskazał, iż art. 26 ust. 1 ustawy ma jedynie zastosowanie do czynu polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. We wskazanym wyroku NSA stwierdził m.in., że z „(...) treści art. 26 ust. 2 wynika, że nie jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych takie działanie lub zaniechanie w zakresie naruszenia obowiązku sporządzenia lub nieprzekazania sprawozdania, które poprzez odpowiednie stosowanie art. 26 ust. 1 może być odniesione do treści tego właśnie przepisu. Innymi słowy niesporządzenie i nieprzekazanie sprawozdania nie może być odpowiednio odnoszone do wysokości kwoty minimalnej, o jakiej stanowi art. 26 ust. 1 ustawy. Odniesienie do odpowiedniego stosowania może mieć miejsce tylko do tych przypadków, które wiążą się ze sporządzeniem sprawozdania i wykazaniem w nim danych niezgodnych z faktami. Wówczas można taką wadę sprawozdania konfrontować z treścią art. 26 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wiązać ją z wysokością kwoty minimalnej. W ocenie NSA tylko taka wykładnia ma rację bytu, gdyż uwzględnia wartości chronione w gospodarowaniu finansami publicznymi.”

W wyroku z dnia 14 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1533/13, NSA uznał, iż za błędne należało uznać stanowisko Sądu I instancji, według którego art. 26 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma zastosowanie do wszystkich przypadków spenalizowanych w art. 18 pkt 2 powołanej ustawy. (...) Art. 26 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma zastosowanie jedynie do działań i zaniechań, których przedmiotem są „środki finansowe”, a więc wymierne kwoty pieniężne.

Uwzględniając powyższe, wskazane w art. 18 pkt 2 ustawy delikty finansowe, tj. niesporządzenie sprawozdania w terminie oraz nieprzekazanie sprawozdania w terminie nie mają takiego charakteru, a co za tym idzie, nie może mieć do nich zastosowanie zwolnienie, o jakim mowa w art. 26 ust. 1 ustawy.

W ocenie GKO delikty polegające na braku sporządzenia i przekazania w terminie, wynikającym z obowiązujących przepisów prawa, sprawozdania nie zostały wyłączone spod odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Szkodliwość tych czynów jest dalej idąca. Sprawozdanie stanowi dokument o szczególnym znaczeniu. Należy mieć na uwadze, iż dane zawarte w sprawozdaniach pozwalają na porównywalność pewnych danych i zachodzących procesów w danej jednostce. W przypadku niezłożenia sprawozdania

w terminie naruszona jest zasada jawności finansów publicznych, ponadto przy braku sprawozdań cząstkowych istotnie utrudnione jest sporządzanie sprawozdań zbiorczych.

Wagę terminowo, prawidłowo i rzetelnie sporządzanych sprawozdań budżetowych i ich znaczenie dla publicznej gospodarki finansowej wielokrotnie podkreślała w swoim orzecznictwie GKO.

W wyroku NSA z dnia 14 listopada 2014 roku stwierdzono także, iż dane zawarte w sprawozdaniu stanowią źródło informacji niezbędnej do dokonania oceny poziomu dochodów i wydatków budżetowych w różnych odcinkach czasu oraz kontroli prawidłowości wykonania budżetu w toku i po zakończeniu roku budżetowego, co wymaga zachowania pewnej ciągłości. Stanowi też ważny element planowania finansowego. Dlatego brak prawdziwej i terminowej informacji może wprowadzać w błąd, utrudnić kontrolę i planowanie wydatków i przychodów oraz naruszać zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Niewątpliwie - jak stwierdzono to w ww. wyroku NSA- stanowi to jeden z powodów, dla których ustawodawca nie zdecydował się na zniesienie odpowiedzialności za brak złożenia lub nieterminowe złożenie tzw. sprawozdań „zerowych”.

Po dokonaniu oceny materiału dowodowego, orzeczenia RKO, odwołania Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, jak również wyjaśnień złożonych przez Obwinionego w postępowaniu wyjaśniającym oraz na rozprawie przed RKO, GKO podzieliła przedstawiony w odwołaniu Rzecznika wnioski o uchylenie orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez RKO, z uwagi na niewłaściwą interpretację obowiązujących uregulowań prawnych.

Zgodnie z art. 146 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w przypadku wniesienia odwołania na niekorzyść obwinionego, który został uniewinniony przez komisję orzekającą lub co, do którego postępowanie umorzono, Główna Komisja Orzekająca nie może wydać orzeczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jeżeli jednak uzna, że przypisanie tej odpowiedzialności jest uzasadnione, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania.

RKO ponownie rozpatrując sprawę, winna uwzględnić utrwaloną linię orzecniczą w szczególności wynikającą z wyroków NSA z dnia 3 czerwca 2014 r. oraz z dnia 14 listopada 2014 roku.

Powinnością RKO będzie również ponowne przeanalizowanie motywów i sposobu działania Obwinionego, ocena sposobu popełnienia czynu oraz stopnia zawinienia przy uwzględnieniu działań, które były podejmowane przez Obwinionego. W świetle przedstawionego przez Obwinionego stanu faktycznego (m.in. brak siedziby, brak sprzętu, zmiana na stanowisku głównej księgowej) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy Obwiniony dołożył staranności wymaganej na jego stanowisku w tej sytuacji a jeżeli nie, to jak powinien był postąpić by nie dopuścić do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie, bowiem z art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Ponadto powinnością RKO będzie również ustalenie czy dwa sprawozdania: Rb-27S - sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 stycznia 2014 r. oraz Rb-28S - sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 stycznia 2014 r., (które w momencie kierowania wniosku o ukaranie we wrześniu 2014 nie zostały w ogóle złożone do RIO pomimo, że termin ich złożenia upłynął w dniu 24.02.2014 r.) - zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej. W ocenie GKO jest to istotne, bowiem pozwoli na ocenę, czy i ewentualnie kiedy w tym konkretnym stanie faktycznym podjęte zostały przez Obwinionego starania mające na celu usunięcie następstw naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Przekazując sprawę do ponownego rozpoznania GKO podkreśla, że uzasadnienie orzeczenia RKO nie spełnia wymogów określonych w art. 137 ustawy. W szczególności nie wynika z niego także dlaczego Obwinionemu w ogóle przypisano odpowiedzialność za część zarzuczanych czynów i jak powinien się zachować aby uniknąć odpowiedzialności. Zauważenia wymaga także, choć nie ma to bezpośredniego znaczenia w rozpoznawanej sprawie, że RKO błędnie ustaliła wysokość kwoty minimalnej, która - w jej ocenie - wynosi 3191,99 zł.

Tymczasem kwota minimalna, zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy, to kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym

Sygn. akt BDF1.4800.12.2015

funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2012 r. poz. 592, z późn. zm.). Według art. 5 ust. 7 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, przeciętne wynagrodzenie miesięczne, o którym mowa w ust. 2, ogłasza Prezes Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" nie później niż do dnia 20 lutego każdego roku. Natomiast zgodnie z art. 5d ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, w 2015 r. przez przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej, o którym mowa w art. 5 ust. 2, należy rozumieć przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej w drugim półroczu 2010 r. ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 5 ust. 7. Z obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 lutego 2011 r., w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2010 r. i w drugim półroczu 2010 r, (M.P. Nr 15, poz. 156) wynika, że przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej, pomniejszone o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe oraz chorobowe, w 2010 r. wyniosło 2822,66 zł, a w drugim półroczu 2010 r. wyniosło 2917,14 zł. Ta ostatnia kwota stanowi wysokość kwoty minimalnej (przeciętnego wynagrodzenia) w 2015 r.

Zauważyć należy także, że RKO błędnie ustalając wysokość kwoty minimalnej (odnoszonej do przeciętnego wynagrodzenia), prawidłowo określiła wysokość zryczałtowanych kosztów postępowania 291,71 zł, a przecież koszty te stanowią 10% przeciętnego wynagrodzenia (zob. art. 167 ust. 1 ustawy).

Uwzględniając powyższe GKO orzekła, jak w sentencji.