



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 17 stycznia 2013 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>	Teresa Warszawska (spr.)
	<i>Członek GKO:</i>	Marek Muszyński
Protokolant:		Anna Jedlińska

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 stycznia 2013 r. odwołania **Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych** od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 20 września 2012 r. nr DFP-RKO-540-12/14/12, którym uniewinniono Obwinionego (...) zam. (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta (...), od zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. **18 pkt 2** ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej także ustawą, polegającego na wykazaniu w jednostkowych sprawozdaniach Rb-27S, Rb-N i Rb-Z za 2010 r. danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych, poprzez pominięcie w sprawozdaniach jednostkowych danych podlegających wykazaniu na podstawie ewidencji budżetu, a ujęcie w nich tylko danych pochodzących z ewidencji Urzędu,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i przekazuje sprawę do

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

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych po zapoznaniu się z zawiadomieniem z 15 marca 2012 r., złożonym z upoważnienia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku przez Naczelnika Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej o stwierdzeniu w Urzędzie Miasta (...), popełnienia czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, wydał 25 maja 2012 r. postanowienie nr DFP-Rz.52-48/12 o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, a następnie 9 lipca 2012 r., wniosek o uznanie winnym popełnienia tego czynu pana (...), pełniącego w dacie popełnienia naruszenia funkcję Burmistrza (...), odpowiedzialnego z mocy art. 4 ust. 5 ustawy o z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.), za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą a także z mocy art. 41 ust. 1 i art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) za całość gospodarki finansowej (w tym sporządzanie sprawozdań) oraz § 4 ust. 3 lit a), § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) a także § 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 oraz § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

Podstawą wniosku o ukaranie Burmistrza Miasta (...) było wskazanie, że następujące nieprawidłowości stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych:

Sygn. akt BDF1/4900/108/107/RN-21/12/3199

1. w sprawozdaniu Rb-27S za 2010 r. wykazano dane o dochodach wynikających z ewidencji Urzędu Miasta w wysokości 3 580 578,27 zł, a pominięto dochody zaewidencjonowane wyłącznie w ewidencji budżetu w kwocie 15 785 922,40 zł,
2. odsetki od nieopłaconych należności za wieczyste użytkowanie nieruchomości zostały wykazane w kol. 9 sprawozdania, a pominięto je w kolumnie 10 sprawozdania,
3. w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2010 r. sprawozdanie jednostkowe sporządzono negatywnie, pomijając kwoty wynikające z ksiąg budżetu w wysokości 1 158 064,54 zł,
4. w sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2010 r. sprawozdanie jednostkowe sporządzono negatywnie, pomijając dane o zadłużeniu z tytułu kredytów i pożyczek, wynikające z ewidencji budżetu – 8 729 279,80 zł.

W toku postępowania wyjaśniającego Obwiniony podniósł, że funkcję Burmistrza (...) objął 9 grudnia 2010 r. i w związku z nadmiarem spraw związanych z kontynuacją zadań przejętych z poprzedniej kadencji i realizacją nowych inwestycji, w tym prawidłowego przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, nie miał świadomości popełnionego czynu.

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku, wydając orzeczenie DFP-RKO-540-12/14/12 z 20 września 2012 r. uwzględniła dyspozycję art. 24 ustawy i przyjęła do stosowania przepisy obowiązujące w dacie orzekania.

RKO podniosła w orzeczeniu, że stan faktyczny w sprawie nie budzi wątpliwości, co oznacza, że w sprawozdaniach sporządzonych 31 stycznia 2011 r., doszło do wykazania danych niezgodnych z danymi wynikającymi z danymi ewidencji księgowej Urzędu, jako jednostki i organu. Z punktu widzenia faktów wyczerpane zostały przedmiotowe znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 ust. 2 ustawy. Nie zaistniała natomiast - zdaniem RKO – podmiotowa, niezbędna dla ponoszenia odpowiedzialności przesłanka w postaci zawinienia. RKO uznała, że nie można przypisać Obwinionemu zamierzenia popełnienia czynu, ponieważ dołożył on należytej staranności, która polegała na powierzeniu kompetentnym osobom sporządzenia sprawozdań budżetowych a następnie ich merytorycznego sprawdzenia przez Skarbnika Miasta. RKO zauważyła przy tym, że sprawozdania jednostkowe, które zostają w jednostce były niezgodne z ewidencją księgową,

natomiast sprawozdania zbiorcze, które bezpośrednio podpisywał Obwiniony i które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej sporządzone były zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku 17 października 2012 r. wniósł odwołanie od niniejszego orzeczenia, w którym zaskarżył orzeczenie w całości na niekorzyść Obwinionego (...) i wniósł o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy Komisji Orzekającej I instancji do ponownego rozpoznania lub uchylenie orzeczenia w całości i rozstrzygnięcie, co do istoty sprawy.

Według Rzecznika, kwestia zamiaru popełnienia czynu karalnego pod rządami obowiązującej w dacie orzekania ustawy w brzmieniu przyjętym do stosowania w tej sprawie przez Regionalną Komisję Orzekającą, nie definiuje już umyślności zachowania obwinionego, bądź jego braku, zatem podnoszenie powyższego nie ma wpływu na kwestię winy. Poza tym brak jest dowodów na okoliczność skutecznego powierzenia na piśmie za ich zgodą obowiązków i odpowiedzialności za sporządzenie sprawozdań budżetowych. Zdaniem Rzecznika, głównemu księgowemu można powierzyć obowiązki w zakresie sprawozdawczości finansowej, a nie w zakresie sprawozdawczości budżetowej, zatem bez znaczenia dla sprawy pozostaje powierzenie zakresu czynności Skarbnikowi Miasta Pani Teresie Lipskiej. Nieprawdą natomiast jest, iż w zakresie powierzonych obowiązków Skarbnikowi mieściło się merytoryczne ich sprawdzanie. W trakcie postępowania przed Rzecznikiem oraz przed Komisją Orzekającą I instancji nie uzyskano też wyjaśnień, jakoby taka forma przygotowywania sprawozdań budżetowych funkcjonowała w jednostce. Zdaniem Rzecznika, uzasadnienie orzeczenia pozostaje bez związku z rozpatrywaną sprawą.

Rzecznik podniósł również, że nie sposób jest polemizować ze stwierdzeniem RKO, iż „Kontrargument twierdzenia, że Obwiniony powinien przed podpisaniem i przekazaniem „na zewnątrz” dokonać weryfikacji tych sprawozdań z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych nie może zostać uznany w danej sprawie”.

Zdaniem Rzecznika, Obwiniony nie zachował wymaganej od niego staranności w zakresie przyczynienia się do prawidłowego wykazania w sprawozdaniach budżetowych danych zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, zaś Komisja Orzekająca I instancji nie wykazała, czym charakteryzowała się „właściwa postawa Obwinionego w trakcie prowadzonego postępowania”, która dała podstawę do uniewinnienia.

Na rozprawie w 17 stycznia 2013 r. przed Główną Komisją Orzekającą, Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych poparł złożone odwołanie i wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do Komisji Orzekającej I instancji do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu do zajętego stanowiska Zastępca Głównego Rzecznika podniósł, że RKO wyciągnęła z prowadzonego postępowania nieprawidłowy wniosek, że Obwinionemu nie można przypisać zamierzenia popełnienia czynu, bowiem powierzając kompetentnym osobom sporządzenie sprawozdań budżetowych dołożył on należytej staranności, co z kolei dało podstawę do uniewinnienia. Zastępca Rzecznika podkreślił, że z utrwalonej linii orzeczniczej wynika, iż nie można odpowiedzialności za sporządzenie sprawozdań budżetowych nałożonej na kierownika jednostki przekazać innym osobom, stąd twierdzenie o dołożeniu należytej staranności jest błędne.

Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Podstawowym zagadnieniem, które należało rozważyć na tle ustalonego stanu faktycznego jest kwestia odpowiedzialności Obwinionego za nieprawidłowo sporządzone sprawozdania w kontekście powierzenia czynności sporządzania sprawozdań przez pracowników komórki finansowej.

Główna Komisja Orzekająca podzieliła w tym zakresie stanowisko Rzecznika oraz Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Nie ulega wątpliwości, że to na Obwinionym, jako kierowniku jednostki sektora finansów publicznych ciąży obowiązek z zakresu sprawozdawczości. Na odpowiedzialność Obwinionego w tym zakresie nie może mieć wpływu fakt, że każde sprawozdanie sporządzane jest przez pracowników komórki finansowej, następnie sprawdzane i podpisywane przez Skarbnika. Należy podzielić w tym miejscu stanowisko Głównej Komisji Orzekającej wyrażone w orzeczeniu z 21 lutego 2011 r. (BDF1/4900/131/149/10/66, LEX nr 795103), zgodnie z którym czynności w zakresie przekazania sprawozdania budżetowego należą do czynności, w zakresie reprezentacji jednostki, co powoduje, że nie można ich skutecznie powierzyć innemu pracownikowi. Pogląd taki znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. W sygn. akt BDF1/4900/27/25/12/570 w uzasadnieniu wyroku z 26 kwietnia 2010 r. (V SA/Wa 103/10) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że zakres powierzonych

obowiązków w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych nie może obejmować sprawozdawczości budżetowej. Sprawozdawczość budżetowa nie mieści się w zakresie pojęcia obowiązków z zakresu rachunkowości. Zdaniem WSA, przekazanie uprawnień z zakresu reprezentacji jednostki musi być bardzo wyraźnie zastrzeżone w ustawie.

Na Obwinionym ciążyła zatem powinność zachowania należytej ostrożności, wyrażającej się w upewnieniu się, że obowiązki z zakresu sprawozdawczości jednostki wykonywane są prawidłowo. Zachowanie tej ostrożności pozwoliłoby na ograniczenie możliwości naruszenia przepisów prawa w tym zakresie. Przepis art. 18 pkt 2 ustawy, eksponuje obowiązek wykazania w sprawozdaniach z wykonania procesów gospodarowania środkami publicznymi danych zgodnych ze stanem wynikającym z ewidencji księgowej. Stan ten poddaje się więc prostej i niekłopotliwej weryfikacji, czego w rozpoznawanej sprawie nie dokonano. Czyn przypisany Obwinionemu, spełnia więc kryteria określone w znowelizowanym przepisie art. 19 ust. 2 ustawy. Główna Komisja Orzekająca nie dopatrzyła się, by w rozpatrywanej sprawie doszło do działania kierownika jednostki mogącego świadczyć o dołożeniu należytej staranności, o której mowa w tym przepisie. Główna Komisja Orzekająca nie podważa jednocześnie prawa Obwinionego do obdarzania zaufaniem pracowników kierowanej przez niego jednostki. Jednak ryzyko, że zaufanie to może zostać zawiedzione, jest ryzykiem kierownika jednostki i to On ponosi za to odpowiedzialność.

Nie można natomiast zgodzić się z poglądem zawartym w zaskarżonym orzeczeniu, że kierownik jednostki nie powinien dokonywać weryfikacji sprawozdań bez jednoczesnego zaniechania wykonywania innych istotnych obowiązków. Powyższe stwierdzenie stanowi całkowitą negację jakiegokolwiek odpowiedzialności kierownika jednostki za sporządzaną sprawozdawczość budżetową.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz treść art. 146 ust. 2 ustawy stanowiącego, że w przypadku wniesienia odwołania na niekorzyść Obwinionego, który został uniewinniony przez Komisję Orzekającą I instancji nie można wydać orzeczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Główna Komisja Orzekająca przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania.

Komisja Orzekająca I instancji, ponownie rozpatrując sprawę, winna uwzględnić utrwaloną linię orzeczniczą w przedmiotowej sprawie oraz wziąć pod uwagę szczególnie te działania, które były podejmowane przez Obwinionego na okoliczność weryfikacji rzetelności przygotowanych sprawozdań budżetowych przez pracowników komórki finansowej.