



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 15 listopada 2018 r.

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

Przewodniczący:	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Mariusz Jerzy Golecki
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Sławomir Franek
	<i>Członek GKO:</i>	Janusz Sarnowski (spr.)
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Arkadiusza Babczuka**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 listopada 2018 r., odwołania wniesionego przez Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 24 lipca 2018 r., sygn. akt: KO.0022-62-1-18/18, którym Komisja, uznała (...) (cytat z sentencji) „, za odpowiedzialnego popełnienia zawinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegającego na niesporządzeniu w okresie od dnia 8 kwietnia 2016r. do dnia 10 lipca 2017r. przez Urząd Gminy (...) sprawozdań jednostkowych Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za I, II, III, IV kwartał 2016r. oraz za I i II kwartał 2017r., czym naruszono § 4 pkt 3 lit. bw zw. z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018r. poz. 109), co wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.” Komisja Orzekająca I instancji odstąpiła od wymierzenia kary Obwinionemu i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

orzeka:

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 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.) utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

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

W przedmiotowej sprawie zawiadomienie o popełnieniu czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszanie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku, złożył w dniu 5 lutego 2018 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, pismem nr. WK/0620/62/2/1/2018. Według zawiadamiającego, naruszenia dyscypliny finansów publicznych dopuścił się Pan (...), pełniący od dnia 1 grudnia 2014 roku funkcję Wójta Gminy (...). Zdaniem zawiadamiającego, ww. osoba naruszyła dyscyplinę finansów publicznych nie sporządzając w okresie od dnia 8 kwietnia 2016 r. do dnia 10 lipca 2017 r. sprawozdań jednostkowych Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, za I, II, III, i IV kwartał 2016 r. oraz I i II kwartał 2017 r. czym wypełniła znamiona czynu określonego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm), dalej zwanej: uondfp.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, po zapoznaniu się z materiałem dowodowym zebrany w sprawie i wyjaśnieniami złożonymi w trakcie postępowania wyjaśniającego, wystąpił w dniu 5 czerwca 2018 r. pismem nr. DF-RI-6/18, do Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszanie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (zwanej dalej także: RKO, z wnioskiem o uznanie Pana (...) za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Mając na względzie charakter naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jego stopień szkodliwości dla finansów publicznych, fakt, iż począwszy od III kwartału 2017 r. sporządzane są jednostkowe sprawozdania Rb-27ZZ Urzędu Gminy (...) oraz dotychczasową niekaralność Obwinionego, Rzecznik wniósł o wymierzenie kary upomnienia.

Sygn. akt BDF1.4800.85.2018

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku, orzeczeniem z dnia 24 lipca 2018 r., sygn. akt: KO.0022-62-1-18/18, uznała Obwinionego (...), pełniącego w dniach popełnienia zarzucanych mu czynów funkcję Wójta Gminy (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 uodf, polegające na zaniechaniu sporządzania w okresie od dnia 8 kwietnia 2017 r. do dnia 10 lipca 2017 r. przez Urząd Gminy (...) sprawozdań jednostkowych Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, za I, II, III, i IV kwartał 2016 r. oraz I i II kwartał 2017 r., czym naruszono § 4 pkt 3 lit. b w zw. z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018r. poz. 109).

Uznając(...) za odpowiedzialnego popełnienia opisanego we wniosku o ukaranie naruszenia, Komisja Orzekająca doszła do przekonania, że zachodzą przesłanki do odstąpienia od wymierzenia mu kary na podstawie art. 36 ust 1 uodf. Stosownie do treści tego przepisu w przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, można biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wymierzyć karę łagodniejszego rodzaju a nawet odstąpić od jej wymierzenia. RKO odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary mając na uwadze w szczególności:

- brak świadomości Obwinionego o nieprawidłowościach w zakresie sporządzania sprawozdań uzasadniany brakiem wskazania nieprawidłowości przez organ nadzoru, co w ocenie RKO wskazuje na zachowanie nieumyślne i świadczy o niskim stopniu winy;
- opinię o sposobie wywiązywania się przez Obwinionego z obowiązków służbowych, z której wynika, iż przed popełnieniem naruszenia wyróżniał się on wzorowym spełnianiem obowiązków;
- fakt, iż niezwłocznie po kontroli stwierdzającej naruszenie, Obwiniony doprowadził do wyeliminowania nieprawidłowości we wskazanym zakresie i w konsekwencji

Sygn. akt BDF1.4800.85.2018

począwszy od III kwartału 2017 r. sporządzane są jednostkowe sprawozdania Rb-27ZZ Urzędu Gminy (...);

- nieznaczny stopień szkodliwości naruszenia dla dyscypliny finansów publicznych, wynikający zdaniem RKO z faktu, iż w zbiorczych sprawozdaniach Gminy (...) zawarte były odzwierciedlające stan faktyczny dane, które winny być w sprawozdaniach jednostkowych Urzędu Gminy (...).

W ocenie Komisji Orzekającej, sam fakt uznania (...) za odpowiedzialnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych osiągnięte w stosunku do niego cele zapobiegawcze i dyscyplinujące. Na podstawie art. 167 ust 1 uondfp, RKO obciążyła (...) kosztami postępowania w sprawie.

Odwołanie od orzeczenia wydanego w postępowaniu w I instancji złożył w dniu 30 sierpnia 2018 r., za pośrednictwem RKO, do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (dalej także GKO), Obwiniony (...).

Zdaniem Obwinionego nie nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych gdyż:

- nie nastąpiło naruszenie skutkujące uszczupleniem środków publicznych,
- nie został zniekształcony obraz finansów publicznych, gdyż w sprawozdaniu zbiorczym odrębnie były klasyfikowane wpływy poszczególnych jednostek budżetowych, tj. Urzędu Gminy oraz Ośrodka Pomocy Społecznej,
- w przedmiotowej sprawie winien mieć zastosowanie art. 26 ust. 1 i 2 uondfp, w myśl którego nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych działanie lub zaniechanie, którego przedmiotem są środki finansowe nieprzekraczające jednorazowo kwoty minimalnej W odniesieniu do niesporządzonych sprawozdań jednostkowych wysokość kwot za rok wynosiła 558 zł zaś za I i II kwartał 2017 r. 350 zł.

GKO na rozprawie w dniu 15 listopada 2018 r., przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Arkadiusza Babczuka (dalej ZGRDFP), rozpatrując odwołanie ustaliła co następuje.

Sygn. akt BDF1.4800.85.2018

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

GKO po dokonaniu analizy materiału dowodowego zgromadzonego przez RKO stwierdziła, że jest on kompletny i wiarygodny, tym samym przyjęła go jako podstawę do orzekania w postępowaniu odwoławczym. Materiał dowodowy potwierdza, że w Gminie (...) doszło do naruszenia dyscypliny finansów polegające na zaniechaniu sporządzania w okresie od dnia 8 kwietnia 2016 r. do dnia 10 lipca 2017 r. przez Urząd Gminy (...) sprawozdań jednostkowych Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, za I, II, III, i IV kwartał 2016 r. oraz I i II kwartał 2017 r.

Zgodnie z treścią § 4 pkt 3 lit. b Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, do sporządzania i przekazywania w imieniu jednostki sprawozdań Rb-27ZZ w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego zobowiązani są kierownicy jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego. Niesporządzanie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi, zgodnie z art. 18 pkt 2. uoondfp, jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają, zgodnie z art. 4 pkt. 2 uoondfp, kierownicy jednostek sektora finansów publicznych. Główna Komisja Orzekająca w niniejszej sprawie uznała, iż RKO prawidłowo oceniła działanie Obwinionego (...), przypisując odpowiedzialność z tytułu niesporządzania w okresie od dnia 8 kwietnia 2016 r. do dnia 10 lipca 2017 r. przez Urząd Gminy (...) sprawozdań jednostkowych Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

W ocenie GKO odwołanie Obwinionego od orzeczenia RKO nie ma usprawiedliwionych podstaw. Odnosząc się do ustaleń zawartych w odwołaniu Obwinionego, GKO stwierdziła, co następuje:

- to, iż w przedmiotowej sprawie nie nastąpiło uszczuplenie środków publicznych nie oznacza, iż nie nastąpiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz nie

zwalnia Obwinionego z odpowiedzialności z tego tytułu. Naruszenia dyscypliny finansów publicznych polegające na niesporządzeniu sprawozdań, nie można traktować jako czynów znikomo szkodliwych dla finansów publicznych wyłącznie w oparciu o brak wymiernego skutku finansowego. Naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art.18 pt.2. uoondfp jest czynem formalnym (bezsuktkowym), do jego znamion nie należy zaistnienie uszczerbku w finansach jednostki. Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, art. 28 ustawy odnosi się do szkodliwości finansów publicznych nie tylko o charakterze finansowym, czy potencjalnie finansowym, ale przede wszystkim do łamania określonych w przepisach prawa obowiązków jednostek sektora finansów publicznych (por. orzeczenie GKO z dnia 19 listopada 2007r., DF/GKO-4900-46/50/07/18, LEX nr 422929). W przedmiotowej sprawie, Obwiniony jako kierownik jednostki budżetowej dopuścił się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyż w prawem przewidzianym czasie nie przekazał jednostkowych sprawozdań finansowych. Sprawozdania budżetowe dokumentują działalność finansową jednostki i są ważnym elementem planowania jej działań, zaś ustawodawca przywiązuje do poprawnego sporządzania i terminowego przedkładania tych sprawozdań istotną wagę. Sprawozdawczość budżetowa jest jednym z bardzo ważnych elementów spełnienia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Nawet przy uznaniu, że dany czyn z zakresu sprawozdawczości budżetowej nie stanowi istotnego naruszenia ładu finansów publicznych, to nie oznacza, że nie wymaga on penalizacji (por. orzeczenie GKO z dnia 13 stycznia 2003r., DF/GKO/Odw.-100/131-132/02, LEX nr 80039), w szczególności, że w realiach niniejszej sprawy stan nieprawidłowości utrzymywał się ponad rok;

- fakt, iż nie został zniekształcony obraz finansów publicznych albowiem w sprawozdaniu zbiorczym odrębnie były klasyfikowane wpływy poszczególnych jednostek budżetowych, tj. Urzędu Gminy oraz Ośrodka Pomocy Społecznej - nie przemawia za uniewinnieniem, z oświadczenia Obwinionego wynika bowiem, że niesporządzenie sprawozdania jednostkowego wynikało z błędnego założenia, że dane dotyczące Urzędu Gminy można łatwo odczytać ze sprawozdania zbiorczego. A zatem wbrew istniejącemu obowiązkowi (§ 18 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej) przyjęto niezgodną z prawem praktykę. Zauważyć przy tym należy, że przywołana przez

Obwinionego okoliczność została uwzględniona w odniesieniu do zastosowanego nadzwyczajnego środka jakim jest odstępnie od wymierzenia kary. Również fakt, że wcześniej przeprowadzane kontrole w jednostce kierowanej przez Obwinionego nie wykazały nieprawidłowości nie stanowi podstawy do uniewinnienia. Czyn niewątpliwe miał miejsce i to na Obwinionym jako kierowniku jednostki spoczywał obowiązek działania zgodnego z prawem, odpowiedzialności tej nie znosi niewykrycie nieprawidłowości przez inne organy. Niemniej należy wskazać, że okoliczności ta została wzięta pod uwagę przy odstępnie od wymierzenia kary;

- w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania art. 26 ust. 1 i 2 uodnfp, ponieważ nie sporządzono i nie przekazano sprawozdania. W takiej sytuacji nie ma podstaw sprawdzania, jakich środków dotyczyłoby złożone sprawozdanie. Zgodnie bowiem z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 czerwca 2014 r., II GSK 599/13; „niesporządzenie i nieprzekazanie sprawozdania nie może być odpowiednio odnoszone do 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 uodnfp i wiązać ją z wysokością kwoty minimalnej”.

Mając na uwadze okoliczności, w jakich doszło do popełnienia naruszenia określonego w art. 18 pkt 2 uodnfp, tj. faktu, że Obwiniony nie miał świadomości o nieprawidłowościach w zakresie sporządzania sprawozdań - co wynikało z braku wskazania nieprawidłowości w tym zakresie przez organ nadzoru; wykazywanie w zbiorczych sprawozdaniach Gminy (...) danych, które winny być w sprawozdaniach jednostkowych tego Urzędu; faktu iż Obwiniony podjął niezwłocznie działania naprawcze mające na celu uniknięcie podobnych błędów w przyszłości; dotychczasową niekaralność Obwinionego oraz jego bardzo dobrą opinię o dotychczasowym wywiązywaniu się z obowiązków służbowych - GKO uznała, że RKO miała podstawy do odstępnie od wymierzenia Obwinionemu kary.

Uwzględniając powyższe, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.