



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 12 marca 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>	Paweł Adam Trojan
	<i>Członek GKO:</i>	Agnieszka Szymankiewicz (spr.)
Protokolant:		Bartosz Głuszko

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Anny Rotter**, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 marca 2018 r. w sprawie odwołania, wniesionego przez Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzuczonego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Aresztu Śledczego w (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt Ds. 7/2017, którym uznano Obwinionego (...) winnym 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 2017 r. poz. 1311 z późn. zm) polegające na wykazaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, z naruszeniem art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.), w następujących sprawozdaniach:

1. RB-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 maja 2016 r., w dniu 10 czerwca 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez niewykazanie w pozycji 53 określającej stan środków na rachunkach pomocniczych sum na zlecenie kwoty 81.300,81 zł wynikającej

Sygn. akt BDF1.4800.5.2018

z ksiąg rachunkowych, dotyczącej dotacji otrzymanej przez Areszt z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy;

2. RB-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2016 r., w dniu 11 lipca 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez niewykazanie w pozycji 53 określającej stan środków na rachunkach pomocniczych sum na zlecenie kwoty 130.150,81 zł wynikającej z ksiąg rachunkowych, dotyczącej dotacji otrzymanej przez Areszt z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywieszonych Zakładów Pracy;

3. RB-27 – z wykonania planu budżetowego państwowych jednostek budżetowych „Więziennictwo” za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2016 r., w dniu 11 lipca 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez wykazanie w kolumnie 12 określającej stan zaległości netto w § 087 kwoty 400 zł, która nie była należnością wymagalną i została uregulowana w terminie płatności;

4. RB-27 – z wykonania planu budżetowego państwowych jednostek budżetowych „Więziennictwo” za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września 2016 r., w dniu 10 października 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez wykazanie w kolumnie 11 określającej stan należności dochodów budżetowych kwoty 97.705,16 zł, co było niezgodne z ewidencją księgową konta 221 – należności dochodów budżetowych, zaś zgodnie z zestawieniem obrotów i sald konta 221 na dzień 30 września 2016 r. należności z tytułu dochodów powinny wynosić łącznie 84.176,76 zł, a wykazana w sprawozdaniu RB-27 w § 075 kwota należności w wysokości 13.528,40 zł nie wynikała z ewidencji księgowej.

Komisja Orzekająca odstąpiła od wymierzenia Obwinionemu kary oraz 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 2017 r. poz. 1311 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 dniu 12 marca 2018r. Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, na skutek odwołania z dnia 19 grudnia 2017r. wniesionego przez Obwinionego (...), rozpoznała sprawę Pana (...) Dyrektora Aresztu Śledczego w (...), obwinionego o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. popełnienie czynu wypełniającego dyspozycję art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) [dalej uondfp]. Obwiniony wniósł o umorzenie postępowania.

Po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 20 czerwca 2017r. Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości w dniu 27 czerwca 2017r. wydała orzeczenie, na podstawie którego uznała Obwinionego odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wypełniając dyspozycję art.18 pkt 2 uondfp. Jednocześnie na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp odstąpiła od wymierzenia kary.

W dniu 19 grudnia 2017r. Obwiniony, działając na podstawie art. 138 ust 2 uondfp, złożył odwołanie od orzeczenia. Wniósł o uchylenie orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości oraz umorzenie postępowania. W odwołaniu Obwiniony nie zakwestionował merytorycznych ustaleń przedstawionych w orzeczeniu, a dotyczących wykazania w sprawozdaniach finansowych danych niezgodnych z ewidencją księgową. Wniesione zastrzeżenia dotyczą odpowiedzialności Obwinionego w ramach nadzoru sprawowanego jako kierownik jednostki.

Na podstawie orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości i odwołania Obwinionego oraz materiału zgromadzonego w sprawie, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych ustaliła, co następuje.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości zarzucił (...), pełniącemu w chwili popełnienia

Sygn. akt BDF1.4800.5.2018

zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora Aresztu Śledczego w (...), że wykazał dane niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w sprawozdaniach:

1. RB-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 maja 2016 r., w dniu 10 czerwca 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez niewykazanie w pozycji 53 określającej stan środków na rachunkach pomocniczych sum na zlecenie kwoty 81.300,81 zł wynikającej z ksiąg rachunkowych, dotyczącej dotacji otrzymanej przez Areszt z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy;
2. RB-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2016 r., w dniu 11 lipca 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez niewykazanie w pozycji 53 określającej stan środków na rachunkach pomocniczych sum na zlecenie kwoty 130.150,81 zł wynikającej z ksiąg rachunkowych, dotyczącej dotacji otrzymanej przez Areszt z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy;
3. RB-27 – z wykonania planu budżetowego państwowych jednostek budżetowych „Więziennictwo” za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2016 r., w dniu 11 lipca 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez wykazanie w kolumnie 12 określającej stan zaległości netto w § 087 kwoty 400 zł, która nie była należnością wymagalną i została uregulowana w terminie płatności;
4. RB-27 – z wykonania planu budżetowego państwowych jednostek budżetowych „Więziennictwo” za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września 2016 r., w dniu 10 października 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez wykazanie w kolumnie 11 określającej stan należności dochodów budżetowych kwoty 97.705,16 zł, co było niezgodne z ewidencją księgową konta 221 – należności dochodów budżetowych, zaś zgodnie z zestawieniem obrotów i sald konta 221 na dzień 30 września 2016 r. należności z tytułu dochodów powinny wynosić łącznie 84.176,76 zł, a wykazana w sprawozdaniu RB-27 w § 075 kwota należności w wysokości 13.528,40 zł nie wynikała z ewidencji księgowej.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (GKO), mając na uwadze powyższe zważyła co następuje.

Kierując się treścią art. 24 ust. 1 uondfp, GKO dokonała analizy prawa międzyczasowego obowiązującego w przedmiotowej sprawie w okresie od czasu popełnienia naruszenia

dyscypliny finansów publicznych do czasu orzekania. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych zarzucanym Obwinionemu jest wykazanie w sprawozdaniu z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Brzmienie przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej ufp) w zw. z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, nie uległy zmianie. Nie uległy zmianie także art. 18 pkt 2 uodfp. Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że należy zastosować prawo obowiązujące w czasie orzekania (tożsame z normami obowiązującymi w czasie popełnienia czynu).

W toku przeprowadzonego postępowania dowodowego GKO ustaliła, że w Areszcie Śledczym w (...) doszło do wykazania danych niezgodnych z ewidencją księgową w następujących sprawozdaniach:

1. RB-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 maja 2016 r., w dniu 10 czerwca 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez niewykazanie w pozycji 53 określającej stan środków na rachunkach pomocniczych sum na zlecenie kwoty 81.300,81 zł wynikającej z ksiąg rachunkowych, dotyczącej dotacji otrzymanej przez Areszt z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy;
2. RB-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2016 r., w dniu 11 lipca 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez niewykazanie w pozycji 53 określającej stan środków na rachunkach pomocniczych sum na zlecenie kwoty 130.150,81 zł wynikającej z ksiąg rachunkowych, dotyczącej dotacji otrzymanej przez Areszt z Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywzięziennych Zakładów Pracy;
3. RB-27 – z wykonania planu budżetowego państwowych jednostek budżetowych „Więziennictwo” za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2016 r., w dniu 11 lipca 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez wykazanie w kolumnie 12 określającej stan zaległości netto w § 087 kwoty 400 zł, która nie była należnością wymagalną i została uregulowana w terminie płatności;
4. RB-27 – z wykonania planu budżetowego państwowych jednostek budżetowych „Więziennictwo” za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września 2016 r.,

Sygn. akt BDF1.4800.5.2018

w dniu 10 października 2016 r., tj. w dniu złożenia podpisu, poprzez wykazanie w kolumnie 11 określającej stan należności dochodów budżetowych kwoty 97.705,16 zł, co było niezgodne z ewidencją księgową konta 221 – należności dochodów budżetowych, zaś zgodnie z zestawieniem obrotów i sald konta 221 na dzień 30 września 2016 r. należności z tytułu dochodów powinny wynosić łącznie 84.176,76 zł, a wykazana w sprawozdaniu RB-27w § 075 kwota należności w wysokości 13.528,40 zł nie wynikała z ewidencji księgowej.

Naruszenia dyscypliny finansów publicznych, polegające na wykazaniu w czterech sprawozdaniach budżetowych danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, nie budzi w niniejszej sprawie wątpliwości. Przedmiotem penalizacji czynu określonego w art. 18 pkt 2 uondfp jest działanie sprawcy wbrew nakazowi ujmowania w sprawozdaniu budżetowym danych zgodnych z ewidencją księgową. Karalne jest wykazanie w sprawozdaniu budżetowym danych innych niż wynikające z ksiąg rachunkowych. Wykazanie w sprawozdaniach finansowych danych niezgodnych z ewidencją księgową nie było również kwestionowane przez samego Obwinionego, który przyznał, że do nieprawidłowości doszło przez jego niedopatrzenie oraz wprowadzenie w błąd przez główną księgową jednostki.

Zawinione działanie Obwinionego w rozumieniu art. 19 ust. 2 uondfp nie budzi, zdaniem GKO wątpliwości. Podpisując sprawozdania budżetowe nie dołożył on staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za kierowanie jednostką sektora finansów publicznych. W datach składania podpisu pod poszczególnymi sprawozdaniami Obwiniony miał faktyczną i prawną możliwość zachowania się zgodnie z przepisami, dokonując weryfikacji przedłożonych projektów sprawozdań. Jak wyjaśnił Obwiniony na rozprawie przed Komisją I instancji, w latach poprzedzających również pojawiały się problemy ze sprawozdawczością, co skutkowało nawet zwolnieniem głównego księgowego zajmującego to stanowisko. Okoliczność podniesiona przez Obwinionego odnosząca się do uprzednich kłopotów nakazywałaby zwrócenie szczególnej uwagi na obszar sprawozdawczości w kierowanej przez niego jednostce, aby uniknąć kolejnych nieprawidłowości. GKO zdaje sobie sprawę, że możliwości osobistego weryfikowania przez kierownika jednostki poprawności sporządzania każdego sprawozdań budżetowych, zwłaszcza przy bardzo szerokim zakresie zadań związanych z kierowaniem jednostką jest utrudniona, jednakże nie może być to okoliczność zwalniająca kierownika jednostki z odpowiedzialności, w szczególności mając na uwadze

powyżej przytoczone informacje związane ze wcześniejszymi nieprawidłowościami w tym przedmiocie.

Okolicznością w niewielki sposób zmniejszającą stopień zawinienia Obwinionego jest fakt, że działał on w zaufaniu do głównego księgowego jednostki, który zgodnie z wymogami określonymi w art. 54 ufp zajmuje w jednostce sektora finansów publicznych stanowisko szczególne, odnosząc to zarówno do wymaganych od niego kompetencji, jak również zakresu obowiązków. Jednakże fakt ten, nie ekskulpuje kierownika jednostki. Ustawodawca obowiązki i odpowiedzialność w zakresie sprawozdawczości nałożył na kierownika jednostki (porównaj wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 kwietnia 2010 r., sygn. Akt V SA.Wa 103/10). Także kierownik jednostki jest odpowiedzialny za właściwy dobór kadr. Brak należytej realizacji tych zadań, prowadzący do złożenia sprawozdań niezgodnych z ewidencją księgową świadczy o niedochowaniu staranności, która powinna być wymagana od osób pełniących kierownicze funkcje w jednostkach sektora finansów publicznych i stanowi zaniechanie czynności spoczywających na kierowniku. Za błędne uznać należy przekonanie, że sporządzenie sprawozdania przez podległego pracownika zwalnia kierownika od konieczności weryfikacji przedłożonego dokumentu i odpowiedzialności z tego tytułu. Od kierownika jednostki można i należy wymagać znajomości realizacji tych zadań, które są na niego nałożone, w tym zdolności do weryfikacji sprawozdania budżetowego. Kierownik powinien zwrócić szczególną uwagę na te zadania, co do których miał informację, że były realizowane niewłaściwie.

Dokonując oceny stopnia szkodliwości przypisanego Obwinionemu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 28 uo ndfp, GKO stwierdza, że szkodliwość ta nie może być uznana za znikomą. Jednym z dóbr prawnie chronionych w systemie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest przestrzeganie zasad kształtujących system finansów publicznych, w tym również obowiązków sprawozdawczych. Jak podkreśla się w orzecznictwie sprawozdania dokumentują z jednej strony działalność finansową jednostki, a z drugiej są ważnym elementem planowania jej działań w przyszłości. Z tych powodów ustawodawca przywiązuje do poprawnego sporządzania sprawozdań budżetowych istotną wagę. Sprawozdawczość budżetowa jest jednym z bardzo ważnych elementów spełnienia zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, a także pozwala ocenić realizację wpływów i wydatków budżetowych w ciągu roku budżetowego i po jego zakończeniu. Wszelkie

nieprawdziwe dane, niezgodne z prowadzoną ewidencją księgową, wprowadzają w błąd otrzymującego sprawozdanie, a także mogą prowadzić do fałszowania sprawozdawczości zbiorczej, na podstawie której podejmuje się decyzje dotyczące finansów publicznych.

Dla zakresu odpowiedzialności Obwinionego bez znaczenia pozostaje podnoszony przez niego w odwołaniu fakt, że pomimo jego zaniedbań Skarb Państwa nie poniósł żadnych strat materialnych. Należy podkreślić, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 2 uodnfp jest czynem formalnym, do jego znamion nie należy zaistnienie uszczerbku w finansach jednostki. Brak strat finansowych pomimo wadliwie sporządzonego sprawozdania nie wyłącza odpowiedzialności. Szkodliwości dla ładu finansów publicznych nie można jednak utożsamiać wyłącznie ze stratami finansowymi ponoszonymi przez jednostkę. Potwierdza to chociażby katalog naruszeń dyscypliny finansów publicznych, gdzie znajduje się szereg czynów, z popełnieniem których nie mogą łączyć się żadne skutki finansowe. Szkada dla finansów publicznych to nie tylko wymierna kwota pieniężna, ale także błędna informacja przekazywana dysponentowi wyższego stopnia o stanie wydatków i zobowiązań jednostek wydatkujących publiczne pieniądze. Brak prawdziwej i terminowej informacji wprowadza w błąd i może spowodować szkody i straty w finansach publicznych w znacznych rozmiarach.

W związku z powyższym GKO uznała, że stanowisko zawarte w orzeczeniu z dnia 27 czerwca 2017r. wydanym przez Międzyresortową Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości, w zakresie braku możliwości uznania, że zarzucany Obwinionemu czyn cechuje znikoma szkodliwość dla finansów publicznych i umorzenia postępowania na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 uodnfp. jest prawidłowe. Pomimo podjęcia przez Obwinionego szeregu działań naprawczych po ujawnieniu nieprawidłowości, GKO nie znalazła podstaw do uznania iż znamiona staranności wymagane od osoby odpowiedzialnej za wykonywanie obowiązku zostały przez Obwinionego spełnione. Jednocześnie postawa Obwinionego w toku całego postępowania, w tym również złożenie zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz obszernych wyjaśnień na rozprawie, uzasadniają zastosowanie najłagodniejszej sankcji przewidzianej przepisami prawa za naruszenie dyscypliny finansów publicznych co nie sprzeciwia się względem prewencji indywidualnej, obejmującej cel zapobiegawczy i dyscyplinujące w odniesieniu do samego sprawcy oraz prewencji ogólnej, związanej z kształtowaniem prawnej świadomości społeczeństwa w obszarze finansów publicznych.

Sygn. akt BDF1.4800.5.2018

Powyższe nakazało orzec, na podstawie art.147 ust. 1 pkt 1 uondfp o utrzymaniu w mocy w tym zakresie zaskarżonego orzeczenia z dnia 27 czerwca 2017r. Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości.

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