Sygn. akt BDF1/4900/125/126/RN-24/12/3355

ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 4 lutego 2013 r.

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

Przewodniczący:	*Członek GKO:*	**Piotr Kaczorkiewicz**
Członkowie:	*Członek GKO:*	**Władysław Budzeń *(spr.)***
	Członek GKO:	**Jadwiga Walaszczyk-Fedorowicz**
Protokolant:		***Anna Jedlińska***

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Jacka Krawczyka**,

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 lutego 2013 r. odwołania **Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych** od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt: KDF-53/49/2012, którym umorzyła postępowanie w sprawie – ze względu na znikomą szkodliwość dla finansów publicznych – prowadzone przeciwko Obwinionemu **(…)**, zam. (…), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (…), w zakresie naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w:

1. w art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na zaniechaniu przeprowadzenia inwentaryzacji za 2010 r.

drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, w szczególności inwentaryzacją nie objęto:

- inwestycji (środków trwałych w budowie) ujętych na koncie 080,
- długoterminowych aktywów finansowych zaewidencjonowanych na koncie 030,
- wartości niematerialnych i prawnych zaewidencjonowanych na koncie 020,
- środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony,
- długoterminowych należności finansowych zaewidencjonowanych na koncie 226,
- w 2010 r. nie dokonano porównania danych dotyczących zaewidencjonowanych nieruchomości z danymi wynikającymi z gminnego zasobu nieruchomości,

czym naruszono art. 26 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.),

2. w art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, polegającego na udzieleniu dotacji w kwocie 22.500 zł w dniu 30 grudnia 2010 r. na realizację zadania nie objętego treścią porozumienia zawartego w dniu 26 lutego 2010 r. oraz uchwały Rady Miejskiej Nr (…) z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej dla Powiatu (…),

   czym naruszono art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

I. na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla zaskarżone orzeczenie w całości i

1. na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uniewinnia Obwinionego od zarzutu naruszenia art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i tego zarzutu,

2. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 uniewinnia Obwinionego od zarzutu naruszenia art. 8 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i tego zarzutu,

II. na podstawie ar. 167 ust. 2 ww. ustawy koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.

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

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach na rozprawie 2 października .2012 r. wydała orzeczenie, którym uznała (…) winnym naruszenia art. 26 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości poprzez nieprzeprowadzenie za 2010 r. inwentaryzacji drogą porównania ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami w zakresie: inwestycji (środków trwałych w budowie) ujętych na koncie 080, długoterminowych aktywów finansowych zaewidencjonowanych na koncie 030, wartości niematerialnych i prawnych zaewidencjonowanych na koncie 020, środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, długoterminowych należności finansowych zaewidencjonowanych na koncie 226. Ponadto w 2010 r. nie dokonano porównania danych dotyczących zaewidencjonowanych nieruchomości z danymi wynikającymi z gminnego zasobu nieruchomości.
Powyższe stanowiło - zdaniem Komisji naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 18 pkt 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168)- zwana dalej ustawą

Tym samym orzeczeniem Komisja Orzekająca I instancji uznała (…) winnym naruszenia art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych polegającego na udzieleniu dotacji 30 grudnia 2010 r. w kwocie 22.500 zł, na realizację zadania nieobjętego treścią porozumienia zawartego 26 lutego 2010 r. oraz uchwały Rady Miejskiej Nr (…) z 26 lutego 2010 r. w sprawie udzielenia pomocy

finansowej dla powiatu (…), czym również - zdaniem Komisji naruszył dyscyplinę finansów publicznych określoną w art. 8 pkt 1 ustawy.

Komisja Orzekająca I instancji na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy, umorzyła postępowanie. Jednocześnie Komisja orzekła, że koszty postępowania na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy ponosi Skarb Państwa.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Kielcach 30 października 2012 r. wniósł do Głównej Komisji Orzekającej odwołanie od orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji.

W odwołaniu Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia (któremu zarzucił obrazę art. 28 ustawy) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Komisję Orzekającą I instancji.

W uzasadnieniu do odwołania Rzecznik stwierdził, że Komisja Orzekająca I instancji błędnie oceniła szkodliwość zarzucanych czynów dla finansów publicznych. Obwiniony pełniąc funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (…), jako kierownik urzędu odpowiada za całość gospodarki finansowej kierowanej jednostki oraz za jej prawidłowe funkcjonowanie i to on podlega odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Inwentaryzacja ma na celu sprawdzenie zgodności stanów składników, tj. aktywów i pasywów wynikających z ksiąg rachunkowych - ze stanami rzeczywistymi ustalonymi w trakcie inwentaryzacji. Rzetelne przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji jest podstawowym mechanizmem kontrolnym, który poprzez porównanie danych wynikających z ksiąg rachunkowych z dokumentami ma na celu wykazanie ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie. Inwentaryzacja stanowi istotny element rachunkowości, który służy do weryfikacji stanu składników aktywów i pasywów przed ujęciem ich w sprawozdaniu finansowym, bowiem obrazuje

rzeczywistą sytuację majątkową jednostki. Prawidłowo przeprowadzona inwentaryzacja ma potwierdzić stan majątkowy jednostki, a w szczególności jednostki sektora finansów publicznych dysponującej środkami publicznymi.

Rzecznik nie zgodził się również ze stwierdzeniem Komisji Orzekającej I instancji dotyczącym znikomej szkodliwości czynu dla finansów publicznych naruszającego postanowienia art. 8 pkt 1 ustawy. Udzielenie 30 grudnia 2010 r. dotacji w kwocie 22.500 zł na zadanie nie objęte treścią porozumienia z 26 lutego 2010 r. oraz Uchwały rady Miasta Nr (…) z 26 lutego 2010 r. stanowi naruszenie jednej z podstawowych zasad udzielenia dotacji określonej w art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Niecelowe jest wydatkowanie środków publicznych na zadania nieokreślone przez organ stanowiący, czyli według własnego uznania.

Ponadto, zgodnie z art. 35 ustawy, karę upomnienia można wymierzyć w szczególności w przypadku, gdy stopień szkodliwości dyscypliny finansów publicznych nie jest znaczny, a jak stwierdziła GKO (orzeczenie nr DF/GKO/Odw.-84/11/2005/733) wszelkie odstępstwa od warunków inwentaryzowania, a więc niepodjęcie inwentaryzacji, niepełne przeprowadzenie oraz przeprowadzenie niezgodne z przepisami, musi skutkować odpowiedzialnością sprawcy. Udzielenie dotacji z naruszeniem podstawowej zasady jej udzielenia nie może być uznane za szkodliwe dla ładu finansów w sposób nieznaczny. Umorzenie postępowania w sytuacji, gdy burmistrz nie dopełnił dwóch podstawowych obowiązków może doprowadzić do lekceważącego stosunku do obowiązków oraz nie spełnić celu w postaci społecznego oddziaływania i nie będzie służyło zapobieganiu tego typu naruszeniom w przyszłości.

Główna Komisja Orzekająca na posiedzeniu 4 lutego 2013 r. dokonała analizy zebranego materiału dowodowego, orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji i wniesionego przez Rzecznika odwołania od tego orzeczenia. GKO negatywnie odniosła się zarówno do orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji, jak i do treści

uzasadnienia. W odniesieniu do czynu naruszającego postanowienia art. 18 pkt 1 ustawy, GKO stwierdziła, co następuje.

Komisja Orzekająca I instancji, uznając Obwinionego winnym naruszenia art. 216 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości i tym samym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 1 ustawy nie przypisała winy Obwinionemu oraz nie wskazała i nie uzasadniła, na czym wina Obwinionego miałaby polegać. Stwierdzając naruszenie dyscypliny finansów publicznych i uznając Obwinionego winnym Komisja Orzekająca I instancji nie tylko pominęła powyższe uwarunkowania, ale zastosowała „swoiste" uzasadnienie wystąpienia winy i naruszenia dyscypliny finansów publicznych, stwierdzając, iż nastąpiło to z nieświadomego błędu wynikającego z krótkiego okresu pełnienia funkcji Burmistrza i pełnego zaufania do pracowników. Jednocześnie Komisja nie stwierdziła, na czym polegał błąd, wypełnienia jakiego obowiązku Obwiniony zaniechał lub nienależycie go wykonywał. Wobec powyższego GKO stwierdziła, że powyższe stwierdzenia oraz przedstawione uwarunkowania nie wyczerpują wymogów i znamion określonych w art. 19 ust. 2 ustawy niezbędnych do przypisania winy. Tym samym GKO uznała, że przypisanie Obwinionemu winy nie zostało jednoznacznie i skutecznie określone.

Ponadto GKO stwierdziła, iż przyjęcie kategorii znikomej szkodliwości dla finansów publicznych pełnionego czynu - o czym stanowi art. 28 ustawy i tym samym umorzenie postępowania nie znajduje uzasadnienia. Komisja bowiem nie odniosła się do wagi naruszonych przez Obwinionego obowiązków, sposobu ich naruszenia, a także nie określiła skutków ich naruszenia. GKO uznała, że w odniesieniu do zarzucanego czynu, nie ma możliwości skutecznego i wymiernego określenia stopnia szkodliwości dla finansów publicznych i tym samym skutku finansowego, który powinien być zasadniczym elementem określenia zarówno stopnia szkodliwości, jak i ustalenia i uzasadnienia kategorii znikomego stopnia szkodliwości.

GKO nie może również pozytywnie odnieść się do orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji dotyczącego uznania Obwinionego winnym naruszenia art. 216

ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i art. 8 pkt 1 ustawy.

W tym zakresie GKO stwierdziła, że Komisja Orzekająca I instancji w swoim działaniu nie odniosła się do postanowień art. 24 ust. 1 ustawy, co uniemożliwiło dokonanie poprawnej oceny zarówno w odniesieniu do czynu, jak i kary. Zastosowanie postanowienia art. 24 ust. 1 ma dla Komisji charakter obligatoryjny i w tym przypadku ma zasadnicze znaczenie dla podjęcia właściwego rozstrzygnięcia.

GKO dokonała analizy porównawczej treści art. 8 pkt 1 ustawy obowiązującej w czasie popełnienia czynu uznanego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tj. 30 grudnia 2010 r. oraz treści art. 8 pkt 1 - zmienionego 11 lutego 2012 r. - przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. (Dz. U. z 2011, Nr 240, poz.1429) - obowiązującego w dniu orzekania, tj. 2 października 2012 r.

Wynikiem analizy porównawczej jest stwierdzenie, iż treść art. 8 pkt 1 ustawy, ustawa obowiązująca w czasie popełnienia naruszenia jest względniejsza dla sprawcy, poprzez stwierdzenie, iż naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest „przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania".

GKO stwierdziła, iż zarzucany Obwinionemu czyn polega na naruszeniu zasad przekazywania dotacji, poprzez przekazanie 30 grudnia 2010 r. - w ramach kwoty 154.999.65 zł - kwoty 22.500 zł za przebudowę drogi powiatowej nr (…). Przebudowa tego odcinka drogi nie była objęta treścią Uchwały Rady Miejskiej w (…) Nr (…) z 26 lutego 2010 r. w sprawie pomocy finansowej dla powiatu (…), ani porozumienia zawartego 26 lutego 2010 r. pomiędzy Burmistrzem Miasta i Gminy (…), a zarządem Powiatu w (…) i tym samym przekazanie kwoty 22.500 zł było nieuzasadnione. Kwota ta, wraz z należnymi odsetkami, została zwrócona przez Powiat (…) 6 kwietnia 2011 r.

GKO stwierdziła tym samym, iż czyn ten nie stanowił naruszenia dyscypliny finansów publicznych w czasie jego popełnienia i tym samym niewłaściwym jest zakwalifikowanie czynu jako naruszenie prawa oraz umorzenie postępowania z uwagi na znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych.

W związku z powyższym stanowiskiem GKO nie podzieliła również stanowiska Rzecznika przedstawionego w odwołaniu, zarówno w zakresie uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, jak i uzasadnienia. W odwołaniu Rzecznik odniósł się wyłącznie do orzeczenia i uzasadnienia Komisji Orzekającej I instancji, pomijając brak odniesienia się Komisji do art. 24 ust. 1 ustawy. Wobec powyższego GKO uznała wniesione odwołanie za niezasadne.

Wobec powyższego GKO orzekła, jak w sentencji.