



ORZECZENIE
GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 30 marca 2017 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Klaudia Stelmaszczyk</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Zdzisława Wasążnik (spr.)</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Jacek Najfeld</i>
Protokolant:		<i>Paweł Matusiak</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 30 marca 2017 r., odwołania złożonego przez Obwinionego (...) – (...), od orzeczenia Międzyresortowej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 14 września 2016 r. sygn. akt Ds. 10/2016, którym Komisja, uznała (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Dyrektora (...), 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 2013 r. poz. 168 i z 2012 r. poz. 1529 z późn. zm.) - zwanej dalej uondfp, poprzez wykazanie w sprawozdaniu rocznym Rb-27 za 2015 r. z wykonania planu dochodów budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową, podając kwotę 4.865,60 zł, podczas gdy rzeczywista kwota naliczonych odsetek za 2015 r. wyniosła 17.371,16 zł, co było

niezgodne z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119 z późn. zm.).

Komisja Orzekająca I instancji na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp odstąpiła od wymierzenia kary i obciążyła Obwinionego obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł,

orzeka

na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 7 uondfp umarza postępowanie w sprawie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 uondfp, polegającego na wykazaniu w sprawozdaniu rocznym Rb-27 za 2015 r. z wykonania planu dochodów budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową, podając kwotę 4.865,60 zł, podczas gdy rzeczywista kwota naliczonych odsetek za 2015 r. wyniosła 17.371,16 zł, co było niezgodne z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119 z późn. zm.), z uwagi na znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych.

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

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana także: GKO) rozpatrując sprawę ustaliła, co następuje.

W dniu 20 maja 2016 r., na podstawie art. 109 ust. 1 uondfp, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości wniósł do Międzyresortowej Komisji

Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości (zwana także: MKO) wniosek (sygn. akt Ds./Rz 6/16) o ukaranie: (...) - Dyrektora (...) obwinionego o to, że: w sprawozdaniu rocznym Rb-27 za 2015 r. z wykonania planu dochodów budżetowych, dopuścił do wykazania danych niezgodnych z ewidencją księgową, podając kwotę 4.865,60 zł, podczas gdy rzeczywista kwota naliczonych odsetek za 2015 r. wyniosła 17.371,16 zł, co było niezgodne z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, tj. o czyn z art. 18 pkt 2 uodnfp o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rzecznik wniósł o uznanie (...) winnym zarzucanego mu czynu i wymierzenia kary upomnienia.

Z akt sprawy wynika, że o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych powiadomił Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości Obwiniony, pismem z dnia 30 marca 2016 r. W złożonym zawiadomieniu wyjaśnił, że pomyłka w sprawozdaniu rocznym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych państwowych jednostek budżetowych za 2015 rok spowodowana była wygenerowaniem niewłaściwego zestawienia należności z programu finansowo-księgowego, ze względu na zestawienie obrotów tylko za rok 2015, co skutkowało wpisaniem niewłaściwej kwoty 4.865,60 do sprawozdania Rb-27 rocznego za 2015 rok. Błędne sprawozdanie zostało skorygowane w dniu 17 lutego 2016 roku, po stwierdzeniu niezgodności sprawozdania z faktyczną ewidencją w księgach finansowych Aresztu (...).

W uzupełnieniu wyjaśnień, Obwiniony pismem z dnia 16 maja 2016 roku wskazał, że przyczyną wprowadzenia do rocznego sprawozdania Rb-27 w kolumnach 11 i 12 danych niezgodnych z księgami finansowymi Aresztu (...) było wygenerowanie niewłaściwego wydruku z programu finansowo-księgowego „FK” tj. obrotów należności za 2015 rok, a nie sald należności na 31.12.2015 rok.

Kolumny 11 i 12 „Należności pozostałe do zapłaty” w sprawozdaniu rocznym zostały uzupełnione w późniejszym okresie ze względu na potrzebę uaktualnienia odsetek od należności za IV kwartał 2015 roku. Wprowadzono w nich dane z błędnego wydruku obrotów, a sprawozdania nie zostały powtórnie skonfrontowane z saldami należności programu finansowo-księgowego „FK” na koniec roku 2015 przez głównego księgowego, skutkiem czego doszło do zatwierdzenia błędnych sprawozdań przez osoby upoważnione i

przesłanie do dysponenta wyższego stopnia. Obwiniony tłumaczył swoje uchybienie nienależytą uwagą przy sporządzaniu sprawozdania rocznego Rb-27.

Międzyresortowa Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości orzeczeniem z dnia 14 września 2016 roku uznała (...) - Dyrektora (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 uondfp poprzez wykazanie w sprawozdaniu rocznym Rb-27 za 2015 r. z wykonania planu dochodów budżetowych danych niezgodnych z ewidencją księgową, podając kwotę 4.865,60 zł, podczas gdy rzeczywista kwota naliczonych odsetek za 2015 r. wyniosła 17.371,16 zł, co było niezgodne z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej i na podstawie art. 36 ust. 1 uondfp odstąpiła od wymierzenia kary.

W uzasadnieniu do orzeczenia MKO wskazała, że zakres podmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej (...) - Dyrektora (...), wynika z treści art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 4 pkt 2 uondfp, zgodnie z którymi za całość gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych odpowiada kierownik jednostki.

W odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych jakimi są areszty śledcze, właściwe zastosowanie ma art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, zgodnie z którym, organem kierującym aresztem śledczym pozostaje dyrektor aresztu.

Tym samym, uznała, że zachodzą przesłanki, określone w art. 4 pkt 2 uondfp, umożliwiające prowadzenie postępowania oraz dochodzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w stosunku do Obwinionego. W uzasadnieniu do orzeczenia Międzyresortowa Komisja Orzekająca wskazała ponadto, że w świetle zebranego materiału dowodowego wina Obwinionego nie budzi wątpliwości. Obwiniony, jako kierownik jednostki zobowiązany był przestrzegać przepisy o zasadach sporządzania sprawozdań z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania. Obwiniony reprezentując jednostkę podpisał wadliwe sprawozdanie i skierował je do adresata. Nie ma tu znaczenia, że to pracownicy sporządzali te sprawozdania. Były to jedynie projekty sprawozdań. Pracownik nie może wykazać danych w sprawozdaniu, ponieważ jest to czynność zastrzeżona dla kierownika, który reprezentuje

jednostkę na zewnątrz. Do wykazania danych w sprawozdaniu budżetowym dochodzi dopiero po podpisaniu ich przez osobę reprezentującą jednostkę i skierowaniu sprawozdania do adresata.

Dochowując należytej staranności, kierownik powinien zweryfikować projekt sprawozdania sporządzony przez pracownika, tj. porównać dane tam zawarte z danymi księgowymi. W przypadku rozbieżności danych powinien zażądać wyjaśnień i doprowadzić do poprawienia błędów, a następnie sprawozdanie podpisać i skierować do adresata. Podpisując sprawozdanie, kierownik uznaje je za prawidłowo i rzetelnie sporządzone, tj. zgodne z ewidencją księgową. Wina Obwinionego wynika z tego, że nie dołożył należytej staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za należyte wykazywanie danych w sprawozdaniach budżetowych, tj. takich, które są zgodne z odpowiednimi danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Tego typu odpowiedzialności nie ponoszą osoby sporządzające projekty tych sprawozdań. Ich odpowiedzialność może dotyczyć zasadniczo odpowiedzialności pracowniczej, dochodzonej na podstawie odrębnych przepisów, np. kodeksu pracy.

Międzyresortowa Komisja Orzekająca przywołała w uzasadnieniu wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2010 r. (sygn. akt V SA/Wa 103/10), w którym Sąd wskazał, że: „(...) zasadne jest twierdzenie, że sprawozdanie budżetowe powstaje z chwilą złożenia na nim podpisu przez kierownika jednostki niezależnie od tego, kto technicznie je sporządził i kto ponad osobę kierownika jednostki podpisał je. Podpis kierownika jednostki na tym sprawozdaniu oraz czynności skutecznego pod względem prawnym przekazania sprawozdania odbiorcy są czynnościami z zakresu reprezentacji jednostki. Ustawodawca wyraźnie powierzył te czynności osobie mającej kompetencje do działania za jednostkę, co oznacza, że mieszczą się one w zakresie reprezentacji. Zakresu reprezentacji nie można przenieść ani ograniczyć ze skutkiem wobec osób trzecich”. Sąd stwierdził także, że: „uprawnionym jest twierdzenie, że przy tak sformułowanych przez ustawodawcę cechach, sposobach tworzenia i oceny sprawozdań, użyte pojęcie „wykazanie danych w sprawozdaniu” jest okolicznością nierozdzielnie związaną z faktem przedstawienia (złożenia) sprawozdania (danych) jednostce otrzymującej to sprawozdanie. Wykazanie oznacza w tym przypadku czynności skierowane do innego podmiotu, wchodzące w zakres reprezentacji. Z takim też rozumieniem tego - pojęcia zdaniem - Sądu, wiąże się odpowiedzialność określona w art. 18 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie

dyscypliny finansów publicznych. Sam fakt sporządzenia sprawozdania niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej nie wiąże się jeszcze z tą odpowiedzialnością. Wynika to zapewne z faktu, iż nie ma przeszkody faktycznej ani prawnej do skorygowania tegoż sprawozdania przed przekazaniem go wskazanej jednostce. Dopiero przez fakt przekazania sprawozdania dochodzi do „wykazania” w sprawozdaniu budżetowym danych tam zawartych, w tym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Ustawodawca nie przewiduje bowiem tworzenia sprawozdania budżetowego dla samej zasady, ale na potrzeby wskazanych jednostek”.

Obwiniony, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych miał możliwość działania zgodnego z przepisami prawa, tj. mógł i powinien zapewnić sporządzenie wyżej wymienionego sprawozdania zgodnie z obowiązującym prawem. Kierownik jednostki powinien dysponować wiedzą nie tylko z zakresu merytorycznej działalności jednostki, ale również zasad jej funkcjonowania w sektorze finansów publicznych. Obwiniony nie postępował z zachowaniem należytej staranności, bowiem przy zachowaniu większej staranności mógł uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Międzyresortowa Komisja Orzekająca - biorąc pod uwagę rodzaj i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych - postanowiła, na podstawie art. 36 ust. 1 uońdfp, odstąpić od wymierzenia kary w stosunku do Obwinionego. Komisja I instancji, w zaistniałym stanie faktycznym i prawnym, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności, które można zinterpretować na jego korzyść, w tym przede wszystkim:

- fakt że Obwiniony nie był wcześniej karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- samodzielne i bezzwłoczne powiadomienie rzecznika dyscypliny o popełnionym przez siebie naruszeniu dyscypliny finansów publicznych,
- dokonanie korekty sprawozdania, z zachowaniem terminu o którym mowa w § 30 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. sprawie sprawozdawczości budżetowej,

uznała, że samo przeprowadzone postępowanie przyczyni się do umocnienia właściwej postawy oraz wytworzy przekonanie, że naruszenie ustalonego porządku prawnego spotka się z odpowiednią reakcją, a tym samym spełniło już swoją rolę prewencji indywidualnej. Uznano, że odstąpienie od wymierzenia kary będzie również pozytywnym bodźcem do

przestrzegania wymogów określonych przepisami prawa i zapobiegać będzie naruszeniom dyscypliny finansów publicznych w przyszłości.

Od orzeczenia MKO (z dnia 14 września 2016r. znak sprawy: Ds. 10/2016) - Obwiniony (pismem z dnia 28 grudnia 2016 roku) złożył odwołanie do Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych.

Obwiniony zaskarżył orzeczenie Międzyresortowej Komisji Orzekającej w całości i wniósł o uchylenie przedmiotowego orzeczenia i umorzenie postępowania w sprawie.

W uzasadnieniu do odwołania wskazał, że zgodnie z art. 28 uondfp, nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy.

Podkreślił, że błąd w sprawozdaniu został wykryty i naprawiony niezwłocznie przez samego Obwinionego. Wystąpienie błędu w sprawozdaniu było krótkotrwałe i nie spowodowało żadnych, nawet najmniejszych skutków finansowych, ani żadnych innych skutków dla finansów publicznych. Ponadto wystąpienie powyższego błędu spowodowane było nieprawidłowym funkcjonowaniem programu finansowo-księgowego „FK”, który nie generował kompleksowych danych obejmujących zarówno obroty należności i salda należności pozostałych do zapłaty. Program finansowo-księgowy „FK”, który w założeniu powinien był automatycznie i prawidłowo, wykazywać dane dotyczące stanu finansów jednostki, w rzeczywistości wymagał wykonania dodatkowych czynności przez głównego księgowego. Powyższe nieprawidłowości programu finansowo-księgowego „FK” zostały wykryte i naprawione przez Obwinionego.

W ocenie Obwinionego wskazane okoliczności wskazują, że naruszenie dyscypliny finansów publicznych nastąpiło w stopniu, który należy ocenić jako znikomy. Wobec powyższego, zgodnie z art. 28 uondfp, dochodzenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest wyłączone, a postępowanie wszczęte w tej sprawie powinno być umorzone. Obwiniony w uzasadnieniu powołał się na orzeczenia GKO z dnia 22 stycznia 2015 r. sygn. akt BDF1/4900/101/103/14, oraz z dnia 12 lutego 2007 r. sygn. akt DF/GKO-490087/107/06/2821.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych rozpoznając niniejszą sprawę uznała, co następuje.

Stan faktyczny został prawidłowo ustalony i dostatecznie udokumentowany. Nie był też kwestionowany przez żadną ze stron postępowania. W świetle zebranego materiału dowodowego nie budzi wątpliwości fakt, iż w tym konkretnym przypadku zostały wyczerpane znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 2 uoondfp. Obwiniony wykazał bowiem w sprawozdaniu rocznym Rb-27 za 2015 r. z wykonania planów dochodów budżetowych dane niezgodne z ewidencją księgową.

Główna Komisja Orzekająca zauważa, że system dyscypliny finansów publicznych chronić ma ład finansów publicznych w jego różnych aspektach, dotyczy więc zarówno kwestii gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków, ale również ich ewidencjonowania. Kierownik jednostki powinien dbać o to, by dane wykazane w sprawozdaniu były zgodne z ewidencją księgową. Na tej podstawie bowiem podejmowane są decyzje dotyczące gospodarki finansowej.

Sprawozdawczość budżetowa jest ważnym elementem i źródłem informacji służących do planowania zarówno działań bieżących jak również wieloletnich. Na podstawie danych wykazanych w tych sprawozdaniach przeprowadzane są analizy, podejmowane są decyzje. Stąd ustawodawca przywiązuje tak dużą wagę do poprawnego sporządzania tych sprawozdań. Wskazywał na ten fakt również Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, że *„Sprawozdanie stanowi dokument o szczególnym znaczeniu. 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”¹.*”

Biorąc pod uwagę zgromadzony w sprawie materiał dowodowy GKO przeanalizowała również możliwość zastosowania, w tym konkretnym przypadku, art. 28 uoondfp. Zgodnie z regulacjami zawartymi w tym artykule nie dochodzi się odpowiedzialności za naruszenie

¹ Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2014 r., II GSK 1533/13, LEX nr 1769684.

dyscypliny finansów publicznych, którego stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy.

Przy rozstrzygnięciu o szkodliwości wykazania w sprawozdaniu rocznym Rb 27 za 2015 rok danych niezgodnych z ewidencją księgową, GKO wzięła pod uwagę dyrektywy oceny stopnia szkodliwości, zawarte w art. 28 uo ndfp, a w szczególności wagę naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności naruszenia.

Główna Komisja Orzekająca, biorąc pod uwagę sposób dotychczasowego wywiązywania się Obwinionego z obowiązków służbowych oraz zachowanie po naruszeniu dyscypliny finansów, w tym samodzielne i bezzwłoczne powiadomienie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Sprawiedliwości o popełnionym przez siebie naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, oraz dokonanie korekty sprawozdania, z zachowaniem terminu wynikającego z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. sprawie sprawozdawczości oraz biorąc pod uwagę fakt, że Obwiniony nie był wcześniej karany za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, uznała, że okoliczności te uzasadniają uznanie czynów przypisanych Obwinionemu za czyny o znikomej szkodliwości dla finansów publicznych. Ponadto GKO uwzględniła również fakt złożenia prawidłowego sprawozdania po 12 dniach od złożenia błędnego sprawozdania. Złożone przez Obwinionego błędne sprawozdanie nie zdążyło naruszyć w stopniu większym niż znikomy ład finansów publicznych, gdyż bardzo szybko zostało wyeliminowane poprzez złożenie prawidłowego sprawozdania.

Uwzględniając powyższe GKO doszła do przekonania, że popełnione przez Obwinionego naruszenie charakteryzuje się znikomą szkodliwością dla finansów publicznych.

W związku z powyższym, GKO orzekła, jak w sentencji.