



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 19 maja 2014 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Marcin Krzywoszyński
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Jacek Najfeld (<i>spr.</i>)
	<i>Przewodniczący GKO:</i>	Jan Pyrcak
Protokolant:		<i>Hanna Kąkol</i>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 maja 2014 r. odwołania Obwinionego (...), pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję zastępcy Burmistrza Miasta (...) - od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej z 15 listopada 2013 r., sygn. akt: (...), którym uznano Obwinionego (...) winnym naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych 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 oraz z 2012 r. poz. 1529) - zwanej dalej także ustawą, polegających na tym, że:

- w (...) dopuścił się naruszenia § 6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103 z późn. zm.), poprzez niewykazanie w jednostkowych kwartalnych sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres: od początku roku do 31 marca 2011 r., od początku roku do 30 czerwca 2011 r., od początku roku do 30 września 2011 r. w rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, paragrafie 2910 „Zwrot dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem

procedur, o których mowa w art. 184 ustawy, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości”, danych wynikających z ewidencji księgowej w zakresie zobowiązań niewymagalnych wobec Wojewody Śląskiego z tytułu niezwróconej części dotacji celowej udzielonej Miastu (...) na dofinansowanie zadania p.n. „Budowa oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją sanitarną w zlewni C, D, E – dla obsługi (...) w (...)”.

Czas popełnienia czynów jest czasem sporządzenia ww. sprawozdań :

- za okres od początku roku do 31 marca 2011 r. – 22 kwietnia 2011 r.,
- za okres od początku roku do 30 czerwca 2011 r. – 21 lipca 2011 r.,
- za okres od początku roku do 30 września 2011 r. – 21 października 2011 r.

Wartość środków finansowych będących przedmiotem naruszenia stanowi kwotę różnicy pomiędzy danymi wykazanymi w ewidencji księgowej a danymi wynikającymi ze sprawozdania i wynosi:

- odnośnie sprawozdania Rb-28S za I, II kwartał 2011 r. – 426.737,32 zł,
 - odnośnie sprawozdania Rb-28S za III kwartał 2011 r. – 661.342,98 zł;
- w (...) dopuścił się naruszenia § 4 ust. 1 pkt 1 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), poprzez wykazanie w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec I, II, III kwartału 2011 r. oraz I, III kwartału 2012 r. danych niezgodnych z ewidencją księgową, w poz. F3 – „wartość poręczeń i gwarancji udzielonych w okresie sprawozdawczym”, części B „Poręczenia i gwarancje” kwotę 40.000,00 zł pomimo, iż w tym okresie Miasto (...) nie udzielało poręczeń ani gwarancji.

Czas popełnienia czynów jest czasem sporządzenia ww. sprawozdań :

- odnośnie sprawozdania Rb – Z na koniec I kwartału 2011 r. – 22 kwietnia 2011 r.,
- odnośnie sprawozdania Rb – Z na koniec II kwartału 2011 r. – 20 lipca 2011 r.,
- odnośnie sprawozdania Rb – Z na koniec III kwartału 2011 r. – 19 października 2011 r.,
- odnośnie sprawozdania Rb – Z na koniec I kwartału 2012 r. – 4 kwietnia 2012 r.,
- odnośnie sprawozdania Rb – Z na koniec III kwartału 2012 r. – 22 października 2012 r.

Wartość środków finansowych będących przedmiotem naruszenia stanowi kwota wykazanych nieprawidłowo w sprawozdaniu poręczeń, tj. 40.000,00 zł

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 oraz art. 24 ust. 1 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 Katowicach.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych właściwy w sprawach rozpoznawanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszeniem dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach wniósł wnioskiem o ukaranie z dnia 30 września 2013 roku o uznanie Pana (...), pełniącego w czasie popełnienia czynu funkcję Zastępcy Burmistrza Miasta (...), za winnego naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych 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 oraz z 2012 r. poz. 1529), zwanej dalej ustawą, polegających na:

1. niewykazaniu w sprawozdaniach Rb-28S
 - za okres od początku roku do 31 marca 2011 roku, sporządzonym w dniu 22 kwietnia 2011 roku,
 - za okres od początku roku do 30 czerwca 2011 roku, sporządzonym w dniu 21 lipca 2011 roku,
 - za okres od początku roku do 30 września 2011 roku, sporządzonym w dniu 21 października 2011 rokudanych wynikających z ewidencji księgowej w zakresie zobowiązań niewymagalnych wobec Wojewody Śląskiego z tytułu niezwróconej części dotacji celowej udzielonej Miastu (...) na dofinansowanie zadania p.n. „Budowa oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją sanitarną w zlewni C.D,E – dla obsługi (...) w (...)”,
naruszając § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20, poz. 103).

2. wykazaniu w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec
- I kwartału 2011 roku, sporządzonego w dniu 22 kwietnia 2011 roku,
 - II kwartału 2011 roku, sporządzonego w dniu 20 lipca 2011 roku,
 - III kwartału 2011 roku, sporządzonego w dniu 19 października 2011 roku,
 - I kwartału 2012 roku, sporządzonego w dniu 4 kwietnia 2012 roku,
 - III kwartału 2012 roku, sporządzonego w dniu 22 października 2012 roku,
- w części B „Poręczenia i gwarancje” kwoty 40.000zł pomimo, iż w tym okresie Miasto (...) nie udzielało poręczeń ani gwarancji, naruszając w tym samym § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. nr 43, poz. 247).

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, orzeczeniem z dnia 15 listopada 2013 roku, uznała Obwinionego odpowiedzialnym za wyżej wskazane naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 18 pkt 2 ustawy i wymierzyła karę upomnienia, a na podstawie art. 167 ust. 1 ustawy obciążyła Obwinionego kosztami postępowania.

W zakresie pierwszego zarzutu, Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że w 2011 roku w Urzędzie Miasta (...) zaniechano wykazywania w kwartalnych sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego w rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”, w paragrafie 291 „Zwrot dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości”, zobowiązań niewymagalnych wobec Wojewody Śląskiego z tytułu niezwróconej części dotacji celowej udzielonej Miastu (...) na dofinansowanie zadania p. n. „Budowa oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją sanitarną w zlewni C,D,E – dla obsługi (...) w (...)”.

Wartość środków finansowych będących przedmiotem naruszenia stanowiła kwota różnicy pomiędzy danymi wykazanymi w ewidencji księgowej a danymi wynikającymi ze

sprawozdania i wynosiła odnośnie do sprawozdania Rb-28S za I i II kwartał 2011 roku 426.737,32 zł oraz do sprawozdania za III kwartał 2011 roku 661.342,98 zł.

Powyższe działania naruszały § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którymi sprawozdania jednostkowe sporządzane są przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ksiąg rachunkowych, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W zakresie drugiego z zarzucanych czynów, Regionalna Komisja Orzekająca ustaliła, że w dniu 3 grudnia 2009 roku Miasto (...) zawarło umowę poręczenia z (...), na mocy której Miasto poręczyło pożyczkę udzieloną Wspólnocie Mieszkaniowej dla nieruchomości (...). Poręczenia udzielono do dnia 25 grudnia 2019 roku, zaś wartość tego poręczenia wynosiła 40.000zł. Poręczenie to zostało ujęte w ewidencji księgowej pozabilansowej na koncie 291 „Zobowiązania warunkowe” dowodem (...) w dniu 30 czerwca 2010 roku. W sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonych za I, II, III kwartał 2011 roku oraz I, II, III kwartał 2012 roku wykazywano w części B sprawozdania „Poręczenia i gwarancje” kwotę 40.000 zł, pomimo, iż w tych okresach Miasto (...) nie udzielało żadnych poręczeń ani gwarancji.

Powyższe działanie – według Regionalnej Komisji Orzekającej - naruszyło § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. nr 43, poz. 247), zgodnie z którym sprawozdania jednostkowe Rb-Z sporządzane są przez kierownika jednostki sporządzającej na podstawie ksiąg rachunkowych danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki.

Zdaniem Regionalnej Komisji Orzekającej, nie ulega wątpliwości, że zarzucane Obwinionemu czyny wypełniają znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w przepisie art. 18 ust. 2 ustawy, w myśl którego naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazania w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Regionalna Komisja Orzekająca stwierdziła, że przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Obwinionemu Panu (...), zatrudnionemu w

chwili popełnienia czynu na stanowisku Zastępcy Burmistrza Miasta (...), wynika z faktu podpisania ww. sprawozdań Rb 28S i Rb Z. Upoważnienie dla Obwinionego do podpisywania sprawozdań wynikało z upoważnienia SOI.077.46.2011 z dnia 19 kwietnia 2011 roku, na podstawie którego Burmistrz Miasta (...) upoważnił Obwinionego do zastępstwa ogólnego Burmistrza Miasta podczas jego nieobecności. Powyższe umocowanie wynika wprost z dyspozycji art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Ponadto odpowiedzialność Obwinionego w tym zakresie wynika wprost z art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Z kolei, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia.

W ocenie Regionalnej Komisji Orzekającej, Obwiniony, będąc Zastępcą Burmistrza Miasta (...), działającym z upoważnienia kierownika jednostki samorządu terytorialnego, nie dołożył należytej staranności przyjętej w opisywanej sytuacji. W zakresie pojęcia dołożenia należytej staranności należy postrzegać sytuację, w której Obwiniony przed złożeniem podpisu na sprawozdaniu powinien dokonać weryfikacji prawidłowości danych w nim zawartych, zaś przygotowanie projektu przez pracowników Referatu Księgowości i Budżetu nie wyłącza odpowiedzialności Obwinionego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Obwiniony, nie kwestionując ustalonego przez Komisję stanu faktycznego, wskazał, że sprawozdania podpisywał w dobrej wierze, dodatkowo zaś powołał się na swoją nieświadomość nieprawidłowości w sporządzonych sprawozdaniach.

Regionalna Komisja Orzekająca uznała jednak, że przypisane Obwinionemu czyny były wynikiem braku dołożenia należytej staranności, a błędna interpretacja przepisów prawa nie usprawiedliwia Obwinionego.

Konsekwencją powyższych ustaleń było uznanie Pana (...) za odpowiedzialnego, naruszeń dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 18 ust. 2 ustawy i wymierzenie najniższej z ustawowego katalogu kar – kary upomnienia.

Pan (...), w odwołaniu z dnia 16 grudnia 2013 roku od ww. orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej, wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia oraz uniewinnienie bądź ewentualnie o odstąpienie od wymierzenia kary, zarzucając orzeczeniu:

1. naruszenie art. 19 ust. 2 i art. 23 ust. 1 ustawy poprzez ich niezastosowanie pomimo, iż wystąpiły okoliczności wskazane tymi przepisami,
2. naruszenie art. 28 ust. 1 i 1a ustawy poprzez uznanie, że szkodliwość zarzucanego czynu nie była znikoma,
3. naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy poprzez jego niezastosowanie.

Zdaniem Obwinionego, Regionalna Komisja Orzekająca nie odniosła się w sposób należyty do argumentów podniesionych w Jego wyjaśnieniach z dnia 22 lipca 2013 roku, z których jednoznacznie wynika, iż przyczyną nieścisłości w sprawozdaniach było przyjęcie błędnej interpretacji obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Ponadto, stosowanie błędnej metody sporządzania sprawozdań zostało wyeliminowane, co stanowi - zdaniem Obwinionego - okoliczność łagodzącą w rozumieniu art. 36 ust. 2 pkt 3 ustawy. Zasadne jest zatem rozważenie, czy brak negatywnych następstw stwierdzonych nieprawidłowości, jak i odstępianie od nieprawidłowych metod sporządzania sprawozdań nie powinno skutkować odstępieniem od wymierzenia Obwinionemu kary.

Rozpatrując przedłożone odwołanie, Główna Komisja Orzekająca zważyła, co następuje.

Odnosnie do pierwszego z postawionych Obwinionemu zarzutów, Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę na brak właściwego określenia przez Regionalną Komisję Orzekającą popełnionego przez Obwinionego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w kontekście powołanego przepisu art. 18 pkt 2 ustawy.

Komisja Orzekająca I instancji w sentencji orzeczenia wskazuje, iż naruszenie dyscypliny finansów polegało na niewykazaniu w kwartalnych sprawozdaniach RB-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za I, II oraz III kwartał 2011 roku kwot zobowiązań niewymagalnych wobec Wojewody Śląskiego z tytułu niezwróconej części dotacji celowej udzielonej Miastu (...) na dofinansowanie zadania p. n. „Budowa oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją sanitarną w zlewni C, D, E – dla obsługi (...) w (...)”. Jednocześnie w uzasadnieniu orzeczenia, Komisja Orzekająca I instancji wskazuje na niezgodność danych wykazanych w sprawozdaniach z danymi wykazanymi w ewidencji

księgowej oraz dokonuje wyliczenia różnicy kwot tych danych pomiędzy sprawozdaniami a ewidencją księgową dla poszczególnych sprawozdań kwartalnych.

Kierując sprawę do ponownego rozpatrzenia, Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia przez Regionalną Komisję Orzekającą dyrektywy art. 24 ust. 1 ustawy w związku z wejściem w życie z dniem 23 stycznia 2014 roku rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119), które uchyliło rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku.

Odnosnie do drugiego zarzutu, Główna Komisja Orzekająca wskazuje na powołanie przez Regionalną Komisję Orzekającą niewłaściwej (niepełnej) podstawy prawnej popełnionego czynu. Komisja Orzekająca I instancji podała, iż Obwiniony dopuścił się naruszenia § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Powołany przepis stanowi, że w ramach sprawozdań RB-Z, Rb-UZ, Rb-N, Rb-UN wprowadza się następujące rodzaje sprawozdań, w szczególności sprawozdania jednostkowe – sporządzane przez kierownika jednostki sporządzającej takie sprawozdanie na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki.

Kierując sprawę do ponownego rozpatrzenia, Główna Komisja Orzekająca zwraca uwagę na konieczność dokonania przez Komisję Orzekającą I instancji oceny popełnionego czynu pod kątem naruszenia § 10 ust. 4 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym sprawozdania należy sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń Główna Komisja Orzekająca uważa, iż uzasadnienie orzeczenia sporządzone przez Regionalną Komisję Orzekającą jest bardzo lakoniczne i ogólnikowe. W szczególności dotyczy to okoliczności wskazanych przez Obwinionego w odwołaniu, a podnoszonych przez niego w toku postępowania. Uzasadnienie cechuje brak szczegółowych wyjaśnień w zakresie dokonanej przez Komisję oceny popełnionych przez Obwinionego czynów. Komisja Orzekająca I instancji nie wskazała także jakichkolwiek przesłanek, którymi kierowała się wymierzając Obwinionemu najniższą z ustawowego katalogu kar.

Sygn. akt BDF1/4900/6/6/14

Biorąc powyższe pod uwagę, Główna Komisja Orzekająca orzekła, jak w sentencji.